

「安全困境」 下美國對臺 軍售

8 月 15 日
2011

臺灣提升自我防禦能力雖未必導致中國大陸安全受威脅，但由於臺灣之安全仰賴美國軍售及美國遵守「臺灣關係法」之國內法義務。使得臺灣安全提升，中國大陸則感安全受威脅，進而增強軍備，影響臺灣及美國安全，由於對彼此動機不明，形成「安全困境」。本文由「安全困境」理論分析美國對臺出售 F-16 C/D 型戰機所面臨之困境。

美國售臺 F-16 C/D 型戰機個 案分析



「安全困境」下美國對臺軍售：

美國售臺 F-16 C/D 型戰機個案分析

高國亮*

前言

美國對外軍售其意義遠超過兩個國家間之商業交易。對美國而言，由於軍售相當於武力移轉，象徵對武器銷售對象國之更深層次之政治承諾。¹ 在美國國內武器之取得(acquisition)過程受內部及外部不確定因素影響，使之有別於一般經濟活動。因此，美國軍火外銷由取得至出售，雖具經濟活動特色，但其過程及考量，使之與一般經濟活動不同。² 美國對臺軍售係雙邊安全關係之重要部份，美國與中華民國之安全關係可追溯至 1954 年之「中美共同防禦條約」(Mutual Defense Treaty)，及至 1979 年美國與中國大陸「關係正常化」後，美國經由國內法「臺灣關係法」(Taiwan Relations Act)維持與臺灣之安全關係。自 1979 年迄今，美國於 1982 年及 1992 年分別作出兩次對臺出售高性能戰機之不同決定。美國對臺軍售本身並不是問題，其阻撓來自中共，中共將之視為對臺策略一部份。³ 近年來兩岸關係雖持續改善，但馬總統仍持續推動向美國採購 66 架 F-16 C/D 戰機，及對現有 145 架 F-16 A/B 型戰機進行「中期提升」(Mid-Life Upgrade)。惟自 2006 年迄今，美國行政部門對臺灣該項軍購案並未回應，一則以核准該軍售案勢將激怒中共，拒絕對臺出售戰機則又違反臺灣關係法。尤有甚者，近來美國國內浮現呼籲終止對臺軍售之意見使對臺軍售更為複雜，包括退役將領、學界領袖、國務院離任官員等認為，中國大陸之經濟及戰略實力崛起，使對臺軍售問題成為美國之政治負擔，長期而言，美國愈來愈無法承受。⁴ 美國政府一方面須承受崛起中國大陸的壓力，另一方面須負擔「臺灣關係法」維持對臺安全承諾，而增加臺灣的安全可能導致中共懷疑美國的動機，因此加劇軍費開支，以抗衡美國軍力，及遠

* 外交部北美司一等秘書回部辦事，2011 年 2 月 15 日至 5 月 15 日以訪問學者身分在美國華府 Z 華聖頓大學(George Washington University)進行專題研究。

¹ Roger P. Labrie, U.S. Arms Sales Policy Background and Issues, American Enterprise Institute, Washington, 1982, p 54

² Ingemar Dórfér, Arms Deal: The Selling of the F-16, CBS Educational and Professional Publishing, New York, 1983, p xv-xvii

³ 沈呂巡,軍售問題與中共對臺政策之研究,中國國際法及國際事務叢書,1986

⁴ Associated Press, Monday, April 11, 2011, Taiwan air force drill highlights US dilemma over long-pending F-16 fighter sale to Taipei, http://www.washingtonpost.com/world/taiwan-air-force-drill-highlights-us-dilemma-over-long-pending-f-16-fighter-sale-to-taipei/2011/04/11/AFtDhdND_story.html

阻臺灣改變現狀；其結果使美國及臺灣懷疑中共之動機，因此啓動軍備競賽，使三方未因軍備增加而更感安全，形成美中及兩岸「安全困境」。

本研究引用美國哥倫比亞大學 Robert Jarvis 之 Security Dilemma Theory⁵ 及喬治華盛頓大學(George Washington University)教授 Charles Glaser 之 Rational Theory⁶ 作為規範性架構，撰寫分爲五部份，首先，進行理論討論及檢視所涉相關因素。分析層次 (level of analysis)⁷ 以國家及結構爲二分析單位，在國家層次探討動機及分析其權力；在結構層次，討論國際環境及物質因素。其次，討論美國軍售程序及與戰略安全選擇之關係。第三，以上揭架構及因素分析檢視 1982 年雷根政府拒絕出售 F-X 戰機案及 1992 年布希政府批准出售 F-16 A/B 型戰機等兩個案。第四，以該理論及第三部份所獲結論分析歐巴馬政府對 F-16 C/D 型戰機案之可能決定及其影響。第五，結論綜合研析及建議。

壹「安全困境理論」探討

「安全困境」概念首先由 Herbert Butterfield 及 John Herz 提出，嗣由 Robert Jervis 以國際體系無政府狀態(international anarchy)最高政府及生物學及權力最大化等因素加以發展。⁸ Robert Jervis 之專文「安全困境下之合作」(Cooperation under the Security Dilemma)產生大量豐富文獻。Jarvis 認爲國際體系無政府狀態及其後之「安全困境」，亦即當一國追求增加自身安全之政策，將降低其他國家之安全，因此使國家間難以形成共同利益。「安全困境」理論認爲，在不確定及無政府之國際體系，國家或敵對者間互不信任(mistrust) 可能導致一方採取先發致人之舉動，縱使防衛性之措施，亦可能被對手視爲具攻擊性。該防衛性措施可能產生反效果，加劇區域緊張，降低安全，製造自我毀滅式預言(self-fulfilling prophecies)。⁹該理論檢視上揭論述所處之環境。其中兩個主要因素爲：一、能否區別防禦性武器及政策與攻擊性武器及政策。二、防禦及攻擊何者較爲有利。該兩變數在現實狀況下常難以區別，但仍有助判斷現狀國(status quo powers)有無可能採取合作之安全政策。¹⁰

⁵ Robert Jervis, Perception and Misperception in International Politics (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1976), chap. 3; and Jervis, "Cooperation under the Security Dilemma," World Politics 30

⁶ Charles Glaser, The Rational Theory of International Politics: The Logic of Competition and Cooperation, Princeton University Press, 2010

⁷ J. David Singer, The Level-of-Analysis Problem in International Relations, [World Politics](#), Vol. 14, No. 1, The International System: Theoretical Essays (Oct., 1961) (pp. 77-92)

⁸ Shiping Tang, The Security Dilemma: A Conceptual Analysis, Security Studies, 18:3, 587-623 Tang's article provides clear analysis of this theory

⁹ Robert Jervis, Cooperation under the Security Dilemma, World Politics, Vol. 30, No. 2 (January 1978), pp. 167-174; Jervis, Perception and Misperception in International Politics(Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1976), chap.3

¹⁰ Martin L. Lasater, The Changing of the Guard, Westview Press, 1995, Pp157-183

科技及地理為兩主要因素決定防禦及攻擊何者較為有利。障礙有助提升防衛優勢；其可為自然地理環境或經由外交斡旋所設之「緩衝區」。在武器科技方面，則視所擁有武器之脆弱程度(vulnerability)。¹¹ Jarvis 以兩個變數：攻擊/防禦平衡及區別攻/防武器能力，分析一國所處之四個戰略環境如下。

	OFFENSIVE HAS THE ADVANTAGE	DEFENSIVE HAS THE ADVANTAGE
OFFENSIVE POSTURE NOT DISTINGUISHABLE FROM DEFENSIVE ONE	1 Doubly dangerous	2 Security dilemma, but security requirements may be compatible(安全困境)
OFFENSIVE POSTURE DISTINGUISHABLE FROM DEFENSIVE ONE	3 No security dilemma, but Aggression possible. Status-quo states can follow different policy than aggressors. Warning given	4 Doubly stable

第一個環境，當攻擊較有利，且攻/防態度無法區別時最危險。第二個環境產生「安全困境」，當採守勢對雙方較有利，但彼此攻防態勢能以區分，難以據以一國所持有之武器判斷其意圖，惟其軍費開支則可透露訊息。追求高度軍備之國家未必為侵略者，其或因不安全感所致。倘予懷柔(conciliated)待之，或將減少其軍備，倘以武力待之，彼亦將以兵戎相見。此等非必要之過剩軍備，可導致不必要之衝突。但倘以同理心(empathy)及技巧性之政治智慧，則可降低危險。在第三個環境，或無「安全困境」，但存有安全問題。國家可取得不威脅其他國家之防禦系統，因此並不存有「困境」問題。但因攻擊較為有利，使得侵略成為可能且容易。倘採攻擊具足夠優勢，現狀國可能採取主動攻擊而非冒險等待被攻擊。倘攻擊較不具優勢，現狀國將以獲取防禦性武力為主，也使得穩定及合作則較有可能。第四個環境則加倍安全。攻擊及防禦可獲區別，採取防禦系統，可使國家跳脫「安全困境」。國家亦無由取得攻擊性系統，侵略者則因獲取攻擊性姿態而顯露其企圖。

對於 Jarvis 而言，「安全困境」僅存於兩個無法確定對方意圖為善意或惡意之防

¹¹ Robert Jervis ,Cooperation Under the Security Dilemma, [World Politics](#), Vol. 30, No. 2 (Jan., 1978) (pp. 194-199)

禦性現實主義者。亦即一國之原始(primitive)國際動機(international motive)為保持現狀(status quo)之安全追求者(security seeker)或為改變現狀之修正主義者(revisionist)。二者均指國家之國際行為之動機，而非一國之國內目標。由於一國之資源有限，純安全追求者雖重視繁榮(prosperity)與消費(consumption)，亦願意投資於安全以確保其得以繼續享有繁榮與消費。而一國之意向(intention)則不可恃，一國打算(intend)採取何種反應，乃係一國對所處國際環境之反應，而動機則影響一國對另一國之戰略抉擇。¹²一國之戰略成功機會則取決於國際環境之機會與限制(constraints)，而欲指出決定國際環境影響程度之變數，首先必須了解一國欲達成其目標有那些可能之方式(means)。¹³

一國於抉擇戰略時，須審酌其所面對之國際環境。廣泛而言，一國可採取兩種方式達成目標：第一，以獲取武力達成，此視國家之形態及其所面對之國際環境；其次為影響對手之目標以達成本身之目標，亦即使兩國之目標一致。追求安全之國家也可能由於不安全感而擴張領土，因此導致增加其對手國之不安全感。

對於現實主義結構學派而言，國際衝突為必然，「安全困境」存在所有國家間，而非囿於認知。¹⁴國際體系無政府狀態及安全困境使「合作」幾乎不可能。因此國家間能夠進行合作必存有特殊機制使彼等互相連繫，並使伙伴不會彼此背叛，或某種可及早察覺一方背叛之機制以作適當反應。對於建構主義學派而言，Alexander Wendt 認為無政府狀態未必排除合作之可能性，「無政府狀態」實乃因國家認知所造成(Anarchy is what states make of it.)¹⁵

有關「安全困境」之論述雖多，但其核心邏輯卻鮮有討論。尤其是在前文提及之第二個環境，現實主義不同學派¹⁶以不同觀點檢視「安全困境」，所得結論自樂觀至悲觀均有。Taliaferro (2003, 191) 認為在無政府之國際體系，根本不存有「安全困境」問題，國家必須自助(self-help)，追求安全會導致追求權力及衝突極大化。對於防禦性現實主義學派認為，無政府狀態未必導致國家競逐安全，其主要論點為當國家面臨共同敵人時，國家會進行合作而非短暫結盟(a fleeting alliance)。¹⁷

Glaser 以「理性決策」¹⁸(rational decision making)及「策略選擇」¹⁹(strategic choice)

¹² Charles Glaser, *The Rational Theory of International Politics: The Logic of Competition and Cooperation*, Princeton University Press, 2010, Pp35-38

¹³ Charles Glaser, *The Rational Theory of International Politics: The Logic of Competition and Cooperation*, Princeton University Press, 2010, P33

¹⁴ For discourses of various camps of realism:

¹⁵ Alexander Wendt, *International Organization*, Vol. 46, No. 2 (Spring, 1992), pp. 391-425Published

¹⁶ Shiping Tang, *A Theory of Security Strategy for Our Time: Defensive Realism*, palgrave macmillan, 2010, New York, pp 9-32

¹⁷ Shiping Tang, *A Theory of Security Strategy for Our Time: Defensive Realism*, palgrave macmillan, 2010, New York, p33

¹⁸ For rational action, see Jon Elster, *Solomonic Judgements: Studies in the limitations of rationality*,

theory) 為基礎，進一步發展「安全困境」理論，其理論包含現實主義結構學派及防禦學派。其理論要旨：理性國家在無政府之國際體系內無論係追求安全或貪婪，必須審酌所面臨之國際環境、其可控制之物質因素、及其對手之動機資訊以及其對手對其動機之資訊。Glaser 之理論提出三個獨立變數影響國家策略選擇、成功機會及可能結果之成本：國家之動機、權力的三個物質變數²⁰、攻擊與防禦平衡、攻擊與防禦可區別性及兩個資訊變數：國家對對手國動機之資訊及對手國對其動機瞭解之資訊。該理論解決對「安全困境」之基本批評，即貪婪國家乃國際衝突之來源，「安全困境」並不存在，攻擊與防禦理論有缺陷，結論認為貪婪國家才是對安全之嚴重威脅。²¹ Glaser 進一步以「交易」闡明「安全困境」：一方面為嚇阻或防禦目的獲取軍事能力，另一方面避免降低對手防衛之軍事能力或釋放訊息透露國家之行為係追求貪婪而非僅安全。²²因此，Glaser 之理論可視為防禦現實主義，但擴大範圍將國家型態納入及在策略選擇時考量國家動機資訊。²³茲以簡圖示如下：

Cambridge University Press, 1989, New York, Chapter 1

¹⁹ strategic theory see David A. Lake and Robert Powell, *Strategic Choice and International Relations*, Princeton University, 1999

²⁰ A minority adopted relational definition of power formulated by Robert Dahl as "A's ability to get B to do something it would not otherwise do." See Robert Dahl, "The Concept of Power," *Behavioral Science* 2 (July 1957). By far the majority prefers a material definition of "power" as the capabilities or resources, mainly military, with which states can influence one another. See William Curti Wohlforth, *The Elusive Balance*, Cornell University Press, 1993, Chapter 1 Power, Theory, and Hindsight, pp1-17

²¹ Charles L. Glaser, *The Security Dilemma Revisited*, [World Politics](#), Vol. 50, No. 1, Fiftieth Anniversary Special Issue (Oct., 1997) (pp. 171-201)

²² Charles L. Glaser, *Rational Theory of International Politics*, Princeton University, 2010, p99

²³ Charles L. Glaser, *Rational Theory of International Politics*, Princeton University, 2010, p54

International Environment

1Material Variables → Military Capabilities(OD BALANCE + OD DISTINGUISHABILITY) 2Information



State

3Motives Values Interests Goals

3Motives Values Interests Goals

AINDETERMINACY..... B

→ Initial Interaction←

+

Information on

B's Motives, B's information on A

→ Interaction←

與左側所有變數相同

+

Motives→Belief



Military Capabilities ← Relative Effectiveness →
 Offense-Defense Balance & Distinguishability



Core Competition

← Political Relations →←



→ Uncertainty ←



Security Dilemma(1,2)



Strategic Choice 1.2 ----- (Preference: National Interests)



Cooperation, Compatible Policy, Defensive, Coerce, Deter, Attack

一國所處之國際環境(international environment)具兩特點：資訊變數(information variables)及物質變數(material variables)，自戰略選擇角度，則需同時分析該二變數。一國之目標影響其獲取不同結果(outcome)之益處，一國之國際環境影響取得該結果之可能性及風險，同時亦影響其價值。例如一個只重視安全之國家，只看見獲取一塊領土之益處，但獲取該領土可否達成安全目的，則需視國際環境而定。該理論視國家之動機及國際環境為已知之事實(given)，在此情況下，國家如要達成其目標，則須決定究應採取合作之軍事政策或競爭之軍事政策。²⁴

政治學有關處理國際安全問題有兩個不同模式：一、嚇阻模式：修正主義者之不充分嚇阻 (insufficient deterrence) 及二、維持現狀模式：現狀行為者 (Status quo actors) 之不充份保證如「安全困境」或螺旋模式(spiral model)。現狀行為者雖為防守性，但有可能因受挑釁而陷入原可避免之衝突，因此，必須加以保證。修正主義者則必須予以嚇阻，以免彼等趁虛而入挑起衝突。²⁵ 現實主義結構學派認為，強權總在競逐權力，以追求霸權為最終目標。依此學派，並不存有 status quo powers，國際體系內強權之核心企圖均為修正主義者。因此，強權在此競爭權力之邏輯下，追求國際權力之極大化。²⁶ 現實主義者排除國內政治動態考量，假設國家係依據外在環境變化選擇行為及反應。Glaser 之理論強調資訊之重要性，兩國互動初始階段，彼此對對方動機之判斷及軍事部署影響其後之戰略選擇，不確定及戰略互動，又影響理性信念之問題。至於有關對手之資訊應收集至何種最佳 (optimal) 程度，始能據以判斷其動機，因此產生難以決定(Determinacy)之問題。理性行為包括將三項操作最佳化：以既有之信念及欲求尋找最佳行為、以既有之證據形成最穩固之信念、以既有之欲求及先前信念，收集正確數量之證據。²⁷ 國家及其對手在初始階段可能面臨無從決定之問題。此外，將國家型態過於簡化，忽略國內因素確影響一國改變其喜好、認知及判斷。²⁸

貳、美國軍售程序及一般論點

上述「安全困境」理論假設國家為一個體(unitary unit.)，國家對外行為及反應均依據環境條件。美國對外軍售 (Foreign Military Sales, FMS) 在程序上由行政部

²⁴ Charles L. Glaser, *Rational Theory of International Politics*, Princeton University, 2010, p 25

²⁵ Robert Jervis, *Cooperation under the Security Dilemma*, *World Politics*, Vol. 30, No. 2 (January 1978), pp. 167-174; Jervis, *Perception and Misperception in International Politics*(Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1976)

²⁶ John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, Maple-Vail Book Manufacturing Group, 2003, New York

²⁷ Jon Elster, *Solomonic Judgments: Studies in the limitations of rationality*, Cambridge University Press, Cambridge, pp3-35

²⁸ John M. Owen, IV, *Domestically driven deviations: internal regimes, leaders, and realism's power line*, in *History and Neorealism*, edited by R. May, Richard Rosecrance and Zara Steiner, Cambridge University Press, 2010, pp29-41, Owen argues that domestic mechanisms might cause a state to be more ambitious or different than structural realists predict.

門決定，但仍需經國會同意。在實務上，軍購國家先展開非正式尋問 (unofficial inquiries)，一旦確認後，採購國始同時提出請求函(Letter of Request)及同意函(Letter of Agreement)。²⁹軍售議題涉及美國內軍工企業關係³⁰，國會³¹及新聞媒體³²，本文將國家視為一整體，雖將上揭因素予以省略，但並不意味該等因素未影響美國軍售政策。由於美國為一多元民主國家、崇尚言論集會自由，利益團體在政治過程有相當影響力，亦為美國政治生活之特徵，除以色列遊說外，並無太大爭議。³³中國大陸於 1989 年六四天安門事件後，為爭取美國「最惠國待遇」，在季辛吉建議下，亦斥資以每年 80 萬美元聘請 Hill Norton 公司對國會進行遊說。³⁴此顯示美國國家內部之政治體制影響其國家行為，外國政府為影響美國外交政策，亦不能不忽視其國會部門。

一、行政部門(The Executive Branch)

美國透過對外軍售(Foreign Military Sales, FMS)、商售 (licensed commercial sales)、軍援(grant military assistance)、及船艦轉移(ship transfer)等方式移轉武器、軍備、及服務。對外軍售適用之主要國內法包括 The Arms Export Control Act (AECA, P.L. 90-90-629, as amended, 22 U.S.C. 2751)、The Foreign Assistance Act of 1961(FAA, P.L. 87-195, as amended, 22 U.S.C. 2151)、Foreign assistance Authorization acts、Foreign assistance appropriations acts、The Export Administration Act of 1979 and The Atomic Energy Act of 1954 等。其規範其施行之法令有：International Trade in Arms Regulations of Department of Commerce (ITAR, 22 C.F.R. 121)、The Security Assistance Management Manual of the Department of Defense 等。依據 AECA 之規定，總統應公布可銷售武器清單及服務，即美國軍火清單 (US Munitions List) 並製定相關管制及銷售辦法。

美國對外軍售可分為五個步驟：(1) 外國政府或國際組織請求提供美國軍品或勞務之資料(data); (2) 國務院及國防部以及其他有關機關進行初步評估，繼決定是否釋出上揭資料；(3)外國政府正式提出購買請求;(4)行政部門進行正式評估;(5)國會進行審議決定准駁。

²⁹ Interview with Embassy official in Washington, D.C

³⁰ For Military-Industrial Complex in the US on advanced aircraft fighters over F-22 Raptor and F-35, see William D. Hartung, *Prophets of War*, National Books, New York, 2011

³¹ For US executive-legislative relations over foreign policy making, see Rebecca K.C. Hersman, *Friend and Foes: How Congress and the President Really Make Foreign Policy*, Brookings Institute Press, Washington, D.C., 2000

³² For Public Opinion and US foreign policy, see Robert M. Entman, *Projections of Power, Framing News, Public Opinion, and US Foreign Policy*, University of Chicago Press, 2004

³³ John J. Mearsheimer and Stephen M. Walt, *The Israel Lobby and US Foreign Policy*, Farrar, Straus and Giroux, 2007

³⁴ 陳有為, *中共與美國外交內幕 (The Inside Stories of The Diplomacy between Communist China and America)* P236, 正中書局, 1999, Taipei

外國政府採購美國軍品或勞務均需經此複雜審核過程。所有銷售防禦性武器總值達 1 千 400 萬美元，或軍品及勞務總值達 5000 萬美元，或設計及建造費達 2 億美元者均需通知國會，國會得否決上揭軍售請求。整個軍售流程（如圖一）需時幾個月至數年不等。行政部門於初始即需非常審慎決定是否對外國政府釋出軍售報價資訊(planning & review data, P&R 及 price and availability data, P&A)，由於涉及部門眾多，愈早拒絕軍購案愈容易。³⁵

根據美國國內法，總統獲授權出售予外國政府及國際組織軍品、防禦勞務、及建造勞務。另國務卿承總統之命，依國內法軍售由國務卿代總統決定准駁。外國協助法案(Foreign Assistance Act)要求國務卿應持續監督對外軍事援助、軍事教育及訓練計畫，並提供一般指導原則。國防部則決定軍事需求及協助計畫之執行情形。過程中所涉及之部門包括國務院、國防部、武器管制及裁軍署 (Arms Control and Disarmament Agency, ACDA)、中央情報局及財政部等。³⁶ 在實務上，Office of Munitions Control (OMS)、Office of Security Assistance and Sales in the Department of State (SAS)、Office of Assistant Secretary of Defense for International Security Affairs (ISA) 及 Defense Secretary Assistance Agency (DSAA) in the Pentagon 等部門之低層官員實際決定軍售案之准駁。³⁷

美國有各種不同外交政策傳統，歷任總統各有其風格，如強調自立自強之「漢彌爾頓主義」、引領世人追求民主之「傑佛遜主義」等³⁸，在整體軍售政策方面，美國不同總統亦有各自政策。卡特視傳統武器移轉為外交政策執行之例外，雷根總統則強調軍售是重要外交政策工具。1981 年七月雷根總統發布武器移轉行政命令，列舉個別軍售案件應考量之因素，翌年又簽署「八一七公報」。³⁹該命令考量因素有：軍售對象國受威脅程度、有助提升與美國之集體安全、促進雙邊抵抗侵略之共同利益、符合美國與當地友人維持區域穩定之利益、不致成為軍售對象國之負擔、負面效應是否大於正面效應。⁴⁰柯林頓當局於 1995 年第 34 號行政命令(Presidential Decision Directive 34)聲明，傳統軍售為美國外交政策之合法工具，可有效協助美國之友人及盟邦更佳自我防衛，並藉此支持美國國防工業基礎，但對可能引起區域不穩定之軍售則需克制。⁴¹歐巴馬政府則尋求以擴大美國

³⁵ Roger P. Labrie, US Arms Sales Policy Background and Issues, American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1982, P27

³⁶ Congressional Research Service, Library of Congress, U.S. Military Sales and Assistance Programs:Laws, Regulations, and Procedures, U.S. Government Printing Office, Washington, 1985,Pp 11-12

³⁷ Michael T. Klare, American Arms Supermarket, University of Texas Press, Austin, 1984, p55

³⁸ Joseph S. Nye, Jr. 柔性權力,遠流出版社, p223-226

³⁹ President Reagan Arms Transfer Policy Directive, July 1981

⁴⁰ Congressional Research Service, Library of Congress, U.S. Military Sales and Assistance Programs: Laws, Regulations, and Procedures, U.S. Government Printing Office, Washington, 1985,P7

⁴¹Conventional Arms Transfer Policy, Statement By The Press Secretary, February 17, 1995, <http://www.fas.org/irp/offdocs/pdd34.htm>

武器外銷方式，達到 2015 年使美國出口倍增之目標。美國武器外銷佔全球市場 30%，成爲考慮目標。歐巴馬計劃成立專責武器外銷機構，簡化流程及統合分屬國務院及商務部之敏感管制科技清單。⁴²

二、國會及遊說影響力

1985 年參議員 Larry Pressler (R-SD)修正案要求總統證明武器銷售對象國未擁有核子武器，美國使得銷售或予軍經援助。該修正案使得巴基斯坦於 1980 年以 6 億 5000 萬美元向美國所購 28 架 F-16 戰機遲遲無法交運。1990 年鑒於巴國可能擁有核武，老布希總統拒絕續爲巴國背書，導致美國中止對巴國援助及交運該批，軍機。該案例爲國會議員影響外交政策立法之典型個案。⁴³ Pressler 參議員係越戰將士首爲當選國會議員，關注核子擴散問題，其選區並無爭取印度選民考量，行政部門爲爭取巴基斯坦，期修改 Pressler 修正案，運交巴國該批 F-16 戰機，國會支持與反對派各有意見領袖(Issue Leader)。國會在軍售過程雖有其影響力，但在重要決策取決於三至四名行政部門官員。⁴⁴對於遊說團體而言，彼等在外交政策之立場則未必一致。如 1997 年關注中共迫害宗教之 Ralph Reed 向新聞界表示，給予中國大陸最惠國待遇案，攸關良知、靈性及美國作爲世界道德領袖問題。惟 2000 年 Reed 受聘波音公司針對保守派人士撰寫文案，推動予中共最惠國待遇，改變論調稱，與中國大陸更緊密之經濟關係有助改善中國大陸人權狀況。⁴⁵

三、支持及反對軍售主要論點

決策者面臨國際軍售所衍生之困境，甚難決定武器轉移究爲「好」或「壞」。傳統贊成及反對意見均有之。⁴⁶

(一) 軍售有助增加影響力及使之成爲雙邊關係之槓桿(Influence and Leverage)

贊成軍售主要之政治論述爲，供給國可藉此增加對銷售對象國之影響力。武器移

⁴² Maggie Bridgeman, Obama Seeks to Expand US Arms Exports, <http://www.commondreams.org/headline/2010/07/29-7>

⁴³ [Holloway, Nigel. Far Eastern Economic Review](#). Hong Kong: Aug 10, 1995. Vol. 158, Iss. 32; pg. 28, 1 pgs and Sarah Walking and Evan S. Medeiros, Clinton, Bhutto Seek Resolution to Pressler Ban on F-16 Deliveries, Arms Control Today, May 1995,p24 telephone interview with Senator Larry Pressler on April 27, 2011, Rebecca K.C. Hersman, Friends and Foes, Brookings Institution Press, Washington, D.C.,2000, pp67-84

⁴⁴ Interview with US DoD official

⁴⁵ Matthew Continetti, The K Street Gang: The Rise and Fall of the Republican Machine, Published by Doubleday, New York,2006, P150 According to the author, access is the only is the only discernable skill a lobbyist need possess to have a successful career-and recently retired congressmen have the greatest access of all.

⁴⁶ Andrew J.Pierre, The Global Politics of Arms Sales, Princeton University Press, 1982, pp 3-38 and Roger P. Labrie, US Arms Sales Policy Background and Issues, American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1982,pp 39-51

轉象徵實質援助。美國於冷戰期間之武器移轉有別於其他國際軍火供應者，美國以此作為：(1)以維持地區之權力平衡解決主要區域衝突；(2)影響控制戰略資源之國家；(3)提升盟友能力之素質及其與美軍之共同性；(4)促進盟友之自足性；(5)強化接收國之內部安全；(6)限縮蘇聯之影響力；(7)確保軍事基地及海外設施；(8)增進接觸及影響政府菁英份子之機會，彼等之政治傾向對美國之全球及區域問題關係重大。⁴⁷1970年代及1980年代中國大陸為提升1950年代購自蘇聯之武器系統，向美國尋求供應先進武器。其中最重要者為斥資5億5千萬美元提升F-8之「和平珍珠」計畫。⁴⁸美國基於戰略考量予以協助。武器之共同性有助美國與盟友之協調作戰。1991年波灣戰爭，多數出兵國使用美製軍機，便利美國及盟友辨識敵我。2006年美國以相同理由出售土耳其F-16C/D型戰機。⁴⁹批評者認為，軍售並不等於有影響對方之權力。美國於1970年代以援贈方式提供武器或較能產生影響力。接受國對美國之認同程度不僅程度有異，對採購國而言，一旦付款了結，也就兩不相欠。

(二)安全與穩定(Security and Stability)

二次戰後至1970年代，美國武器移轉多數以贈予方式為之，此為美國對亞洲及歐洲盟友軍援之主要原因。美國為維持區域權力平衡主要有：阿拉伯國家與以色列、智利與秘魯、印度與巴基斯坦。但批評者認為，一旦武器流入他國，供應者即難以控制其終極使用方式。以色列曾將使用美國F-100戰機渦輪引擎之幼獅(LEVI)戰機原型機技術出口給中共，導致美國拒絕繼續資助以色列開發幼獅(LEVI)戰機。⁵⁰南越陷共後，北越擄獲50億美元之美軍裝備。1973-1978年美國軍售伊朗高峰期，平均每年軍售伊朗達32億美元。⁵¹部份美國盟友使用美國武器損害美國利益。土耳其於1974年入侵塞浦路斯、福克蘭島戰爭時，阿根廷以美製A-4戰機攻擊英國船隻。此外，有認為應節制軍售，以避免影響美軍取得武器影響戰備或降低庫存武器。

(三)經濟利益(Economic Benefits)

贊同軍售者主張，基於經濟考量，不宜大幅限制武器出口，認為出口有助降低國防部取得武器之單位成本。論者續以，軍售(1)有助降低研發成本、固定成本、延長生產及降低單位成本；(2)可擴大需求，支持本國製造商；(3)有助穩定及保存關鍵國防工業之就業人口；(4)維持特定國防工業生產線，使之成為國家資源；(5)

⁴⁷ William D. Bajusz and David J. Louscher, *Arms Sales and the US Economy*, West View Press, 1988, p14

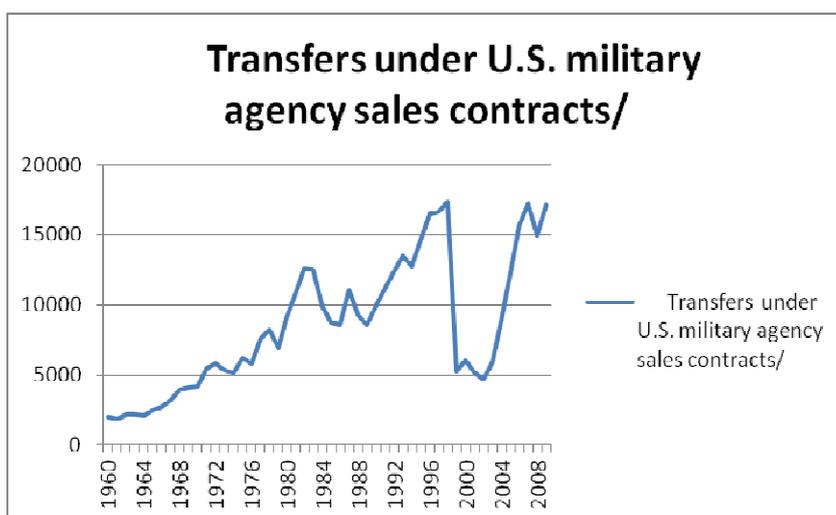
⁴⁸ James Mann, *About Face*, Alfred A. Knopf, New York, 1998, p255

⁴⁹ David S. Sorenson, *The Process and Politics of Defense Acquisition*, Praeger Security International, 2009, p 128

⁵⁰ Richard D. Fisher's PLA Air Force Equipment Trends in Stephen J. Flanagan and Marti, *The People's Liberation Army and China in Transition*, Institute for National Strategic Studies, National Defense University, Washington, 2003, p146

⁵¹ Michael T. Klare, *American Arms Supermarket*, University of Texas, Austin, 1984, p 170

減少貿易赤字。⁵²據 1976 年美國國會預算局(Congressional Budget Office,CBO) 調查, 每 10 億美元之武器外銷, 可產生約 4 萬 2 千個工作機會。批評者認為, 軍售僅有助美國短期收支平衡。此外, 軍售之經濟利益並不如一般認為。據 1975 年勞工部統計, 該年軍售外國提供 277,000 個工作機會, 佔全國就業人口 0.3%。另據 1985 年美國國會否絕出售約旦 40 架 F-16 戰機予約旦, 使通用動力公司 (General Dynamics) Fort Worth Division 直接失去 2,760 個工作機會, 該數乘以 1.75 為影響德州之工作機會, 乘以 3 為影響全美之工作機會。美國直接損失 10 億 3 千萬美元, 間接損失 9 億 9 千萬美元, 全美直接失去 36,000 個工作機會, 間接失去 27,000 個工作機會。⁵³有關美國國防武器取得, 數量愈大售價愈低之市場假設, F-16 戰機即為一例。美國出售 4,300 架 F-16 戰機, 有助降低美國空軍之採購價格。尤其甚者, 由於國際客戶加入, 亦分攤 F-16 升級所須費用。另為使國內生產線繼續運作, 亦使對外軍售合理化。如美國因國內對 C-17 運輸機需求減少, 美國運輸指揮官 (US Transportation Command) Norton Schwartz 將軍特別請該機製造商波音公司積極對外推銷。⁵⁴尤有甚者, 軍售有助抵消貿易逆差。據美國 1960 年至 2010 年經常帳(current account), FMS 約每年 8708 百萬美元。



美國武器移轉數量變化。依據美國政府經常帳編製(參考網址：

<http://www.bea.gov/international/index.htm#bop>)

(四) 外交政策競合(Competing Foreign Policy aims)

⁵² William D. Bajusz and David J. Louscher, Arms Sales and the US Economy, West View Press, 1988, p14

⁵³ William D. Bajusz and David J. Louscher, Arms Sales and the US Economy, West View Press, 1988, p120-125

⁵⁴ David S. Sorenson, The Process and Politics of Defense Acquisition, Praeger Security International, 2009, p40

軍售另一難題為解決不同外交政策目標競合問題。冷戰期間西方可能對中國大陸軍售，觸動蘇聯政治體制敏感神經。在卡特及雷根政府時期，全面影響蘇聯行為為美國外交政策對中國大陸軍售之主要考量。卡特政府經兩年辯論，決定不對中國大陸軍售，但不反對西歐盟邦對大陸軍售。雷根政府於蘇聯入侵阿富汗後，決定修改立場，提議出售非殺傷性武器及軍民兩用裝備，其後更進一步出售殺傷性武器。⁵⁵

(五) 核武擴散及傳統武器銷售(Nuclear Proliferation and Conventional Arms Sales)

贊同軍售者認為，武器轉移可滿足被威脅國家之安全需求，有助扼阻核武擴散。反對者則認為，取得高性能武器與發展核子武器並無直接關聯。反而是前者會誘發軍政領袖進一步提升軍事能力。緊密盟友的保證或能更有效防阻核擴散。日本及南韓在美國核子傘及防禦條約保護下，較不會走向發展核子武器。雷根總統提供巴基斯坦 F-16 戰機，以公開方式處理核擴散之原因而非其症狀。批評者認為，軍售曝露美國軍事科技，將損及美國安全。武器銷往海外有可能用來對付美國或其盟友。出售高性能武器可能限制美國政策選項，因為美國維修人員需長駐銷售對象國。有些軍售降低美國軍力之戰備準備或耗用現有庫存武器。傳統軍售可能與核擴散衝突。雷根出售巴基斯坦 F-16 戰機，迫使印度部署核子武器。美國在全球享因堅定維護區域安定及和平解決爭端，享有其聲望及影響力，而軍售則會削弱美國聲望及影響力。

(六) 人權及軍售壓迫政權

批評者質疑，美國是否應藉由軍售結交極權政府。軍售極權政府之決定反映其對美國安全及重大利益將超過與極權國家交往對美國國際聲望及自我形象之負面影響。⁵⁶ 1976 年美國國際安全協助及武器出口管制法案(The US International Security Assistance and Arms Export Control Act of 1976)規定，除特殊狀況外，不得將武器轉移予經常粗暴違反國際普遍認知人權的國家。⁵⁷ 於冷戰期間該條款之實施對政府產生另一困境。卡特政府以違反人權為由，減少對阿根廷、烏拉圭、及依索比亞之軍事援助，而南韓及菲律賓雖亦違反人權，但因對美國具安全價值，其所獲美國軍事援助並未受影響。由於該人權標準未能一體適用，勢必招致「偽善」之譏。職是之故，論者認為，以人權條款限制軍售，洵非最佳外交政策工具。

⁵⁵ Andrew J. Pierre, *The Global Politics of Arms Sales*, Princeton University Press, 1982, pp 225-231

⁵⁶ Roger P. Labrie, *US Arms Sales Policy Background and Issues*, American Enterprise Institute, Washington, 1982, p55

⁵⁷ Section 502B, Public Law 940329, 94th Congress, The said act also established the coordinator for human rights, at the assistant secretary level in the Department of State.

(七) 軍工綜合體(Military-Industry Complex)

美國國防工業於過去數十年來在政策制定過程中為事實參與者。政治學者以「鐵三角」(iron triangle)形容美國聯邦政府官僚、國會主要委員會及議員及私人企業間之政治關係。在國防事務方面，參與者有國防部、眾議院及參議院軍事委員會(Armed Services Committees)、國防撥款小組(Defense Appropriations Subcommittee)、來自與國防工業有關之選區或州之國會議員、公司、實驗室、研究機構、與國防工業有關之商業團體、工會。國防工業主要合約商經由人員流通與行政部門建立關係，並透過代理人遊說、選舉獻金等方式，與有關國會議員建立關係。⁵⁸

四、軍售衍生問題(Problems Incurred from Arms Sales)

軍售雖有外交、軍事及經濟利益，但亦衍生問題包括未經授權之技術轉移及未經許可濫用等情形。授權使用之規定曖昧含混，導致有第三國借用部份美國武器情事。伊朗自德國取得加拿大製造之 F-86 戰機，並於 1965 年印度與巴基斯坦戰爭中借予巴基斯坦。以色列自美國取得集束彈藥 (cluster munitions)，並於以色列與真主黨 (Israeli-Hezbollah) 衝突中以之攻擊黎巴嫩城鎮，造成 30 起死傷。⁵⁹美國國會及美軍太平洋司令部，曾因日本軍官洩漏神盾艦機密情報予其大陸籍配偶，因此建議勿出售精密之 F-22 猛禽戰鬥機(F-22 Raptor)。日本洩密案損害日本信用，復以其他法律問題，構成日本取得該戰機之障礙。⁶⁰以色列據傳將愛國者飛彈系統之科技情報轉交中國大陸，引起美國嚴重關切，該舉違反以國原向美國承諾，不將之移轉與第三國。⁶¹

五、美國軍售與「安全困境」理論之關聯性(Relevance to the theoretical analysis)

上述有關軍售之過程及正反意見，以「安全困境」理論檢視，國家行為：首先，美國對外軍售(FMS)程序係以有限理性(bounded rational)為假設。⁶²由於所涉各機關及組織所獲資訊為局部性並自本位考量，其五個主要評估步驟涉及諸多不同部門。因此，軍售決策過程係不同利益團體之拉鋸，亦反映不同部門之立場。其選擇結果傳達戰略考量訊息，及美國對軍購國之戰略評估。美國軍售決策過程予行政部門以外之正式及非正式組織相當影響力，尤以國會之否決權，難以單一組織(unitary unit)看待美國之決策體系。

⁵⁸ Gordon Adams, *The Iron Triangle: The Politics of Defense Contracting*, Council on Economic Priorities, New York, 1981, pp 13, 24,

⁵⁹ David S. Sorenson, *The Process and Politics of Defense Acquisition*, Praeger Security International, 2009, p135

⁶⁰ WESTON S. KONISHI and ROBERT DUJARRIC, *Hurdles to a Japanese F-22*, Japan Times, May 16, 2009, <http://search.japantimes.co.jp/cgi-bin/ea20090516a1.html>

⁶¹ *China's Missile Imports and Assistance From Israel*, NTI, <http://www.nti.org/db/china/imisr.htm>

⁶² Interview with Prof. Joanna Spear, Associate Professor of International Affairs, Elliot School of International Affairs, who noted economy is the major concern of the US arms sales and the process only ensure bounded rationality. For example, the sale of F-22 Raport to Japan is to spread the general research cost. But the administration refused to sell. Bounded rationality is an assumption as opposed to rationality used by Charles Glaser.

其次，總統雖擁有外交權，但國會在外交政策議題可採攻勢作為，以限縮行政權。1973 年戰爭法案(The War Power Act of 1973)限制總統派兵前往海外，並確立國會權力。⁶³ 美國武器外銷法案(U.S.C. 2778 of the Arms Export Control Act , AECA)之演進，亦反映國會在外交事務影響力之增加。而行政部門權力受限，是否意味國家行為難以理性視之，其選擇亦難達最佳(optimal)選項。

第三，鑒於以上複雜國內政治因素考量，倘簡化國家為單一個體，難以掌握國內政治動態變化，及跨部門間之拉鋸協商。儘管如此，鑒於 Glaser 之理論視國家為單一個體，有助簡化理論，本文分析將視美國為一整體，分析焦點為結果，而非國內選擇偏好。⁶⁴

第四，依法國務院為軍售主管機關，國務卿得否決國防部之評估，意味軍售與否之外交考量高於實際軍事考量。⁶⁵此涉及國務院之專業性及縝密程度。外國對美軍購涉及其國家安全，武器性質、權力平衡計算。除非國務院有足夠專業分析，其決定將以政治考量為主，而安全因素是否居次，對軍購國而言，其國家利益需置於美國利益之下，是以無政府之國際體系，美國透過軍售，掌握軍購國之科技物質因素，影響另一國國際環境。

第五，軍售過程有助美國瞭解軍售對象國之動機、控制影響區域權力平衡之物質變數。其結果為，軍售成為美國在特定 際環境傳達其戰略意圖之工具。 區域國家亦可據以判斷美國之戰略意圖。

參、美國對臺兩次戰機購案決定

一、美臺安全關係

(一) 歷史背景

臺灣之安全環境複雜且矛盾。其影響因素包括：地理、國際、國內、兩岸及美一中一臺三邊關係。評估不同因素會有不同結果，有些分析結果認為，中國大陸之威脅程度低，但有因素顯示威脅日增。整體而言，中共之威脅低但其程度日增。臺灣難憑一己之力保障自身安全。

美國與臺灣之安全合作關係歷經一連串劇烈改變，由 1954 年「共同防禦條約」、

⁶³ Steven W. Hook and John Spanier, *American Foreign Policy Since World War II*, 2007, CQ Press, p133-134

⁶⁴ Charles Glaser, *Rational Theory of International Politics: The Logic of Competition and Cooperation*, Princeton University, 2010, P31

⁶⁵ State Department , **Executive Order 11958--Administration of arms export controls**, <http://www.archives.gov/federal-register/codification/executive-order/11958.html>

1979 年美國「廢約、撤軍」至 1996 年臺海危機發生，美國派遣兩艘航空母艦戰鬥群至臺灣附近海域，展現防禦臺灣之決心⁶⁶。雖然雙邊安全關係因國際環境變化而有所改變，但不變者為美國於處理兩岸問題時，試圖維持微妙之平衡關係，而軍售問題或為美臺軍事關係最具爭議之面項。⁶⁷ 美國作為臺灣依賴之盟友，其可信度(credibility)為「臺灣問題」之重要因素。自二次大戰至 1979 年中美中止外交關係，中華民國一直是美國的堅實盟友。亞洲國家瞭解美國基於戰略考量，將外交承認由臺北轉向北京。但彼等同時認為，臺灣對自由世界之忠誠度，美國於作政策決定時，應特別審及此一因素。美國對臺灣之態度在某些程度，被視為美國介入亞洲之承諾及該承諾之可信度。⁶⁸

華府與北京之「官方關係」以 1972 年「上海公報」、1979 年「建交公報」及 1982 年「八一七公報」為基礎，華府與臺北之「非官方關係」則以 1979 年「臺灣關係法」及雷根總統「六項保證」(Six Assurances)⁶⁹ 為基礎，代表極其複雜之外交政策平衡。自 1979 年以來，確保「臺灣問題」以和平方式解決為美國對臺軍售之理由，以使臺北足以嚇阻北京可能使用武力。自 1979 年「臺灣關係法」通過以來，該政策在美國獲廣泛之政治及兩黨支持。因此，對臺銷售防禦性武器，已制度化成為美國對中國大陸政策之一部份，其中包括安全、法律及道德等因素。據 1990 年至 2010 年美國行政部門通知國會有關對臺軍售之統計，總額達 390 億美元。

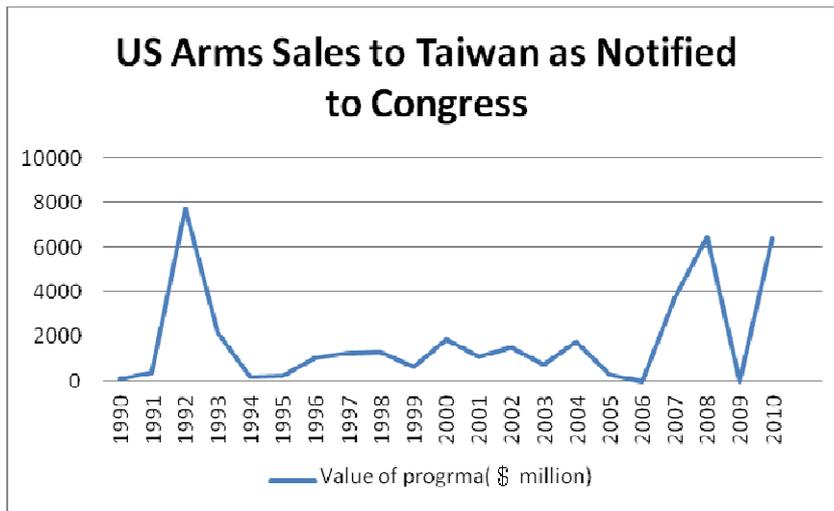
北京認為，如果臺北可抵擋中國大陸之攻擊，臺灣不可能同意改變對其有利之現狀。中共深感，倘其對臺之威脅欠缺信度，臺北可任意決定接收或拒決北京之「統一」提議。北京基於民族主義及談判考量，持續視美國對臺軍售干擾其統一進展。

⁶⁶ James Mann, *About Face*, Alfred A. Knopf, New York, 1999, pp 333-338

⁶⁷ Michael S. Chase, *US-Taiwan Security Cooperation*, pp 162-185, Dangerous Strait, Columbia University Press, New York, 2005

⁶⁸ Martin L. Lasater, *the US Role in China's Reunification*, Westview Press, 1989, pp 53-74

⁶⁹ Reagan's six assurances to Taiwan were delivered by James Lily to President Chiang on non-paper form as follows: 1. The U.S. has not agreed to set a date for ending arms sales to Taiwan. 2. The U.S. has not agreed to hold prior consultations with the PRC on arms sales to Taiwan. 3. The U.S. will not play any mediation role between Taiwan and China. 4. The U.S. has not agreed to revise the Taiwan Relations Act. 5. The U.S. has not altered its position regarding sovereignty over Taiwan. 6. The U.S. will not exert pressure on Taiwan to negotiate with Beijing. For the US Congressional records see "Statement of Hon. John H. Holdridge," p. 13. The six assurances have been a part of US policy framework guiding US relations with China and Taiwan. See Alan D. Romberg, *Rein In at the Brink of the Precipice*, the Henry L. Stimson Center, 2003, p211



美國國會自 1990 年至 2010 年通知國會對臺軍售數量變化

Figure 3 Source: adapted from Taiwan: Major U.S. Arms Sales Since 1990, Congressional Research Service, RL30957, February 24, 2011

比較圖 2 與圖 3 顯示，1992 年美國決定對臺出售 F-16 A/B 型戰機正是軍火市場需求之低點。

(二)、臺灣關係法(TAIWAN RELATIONS ACT)

美國對臺軍售議題係自美「中」建交前延續至今，華府與北京對此並無交集。此可溯至 1977 年六月卡特總統決定，在缺乏北京放棄使用武力統一臺灣之保證，軍售臺灣是美「中」關係正常化的必要先決條件。在北京由於鄧小平急於達成建交協議，被迫接受美國建交條件，但北京既不滿意也不聽從美國政策，僅能保留權利，監視美國軍火流入臺灣，並於日後重新審視此一問題。雖然美國對中共對臺採取「和平方式」表示「讚賞」，但並未支持其實質內容。⁷⁰卡特政府內部領袖競爭希望達成三項主要協定：以埃和平協定、第二階段限制戰略武器條約 (SALT II)、及與中共關係正常化。但僅最後一項達成目標。但卡特及其國家安全顧問布里辛斯基(Brezinski)於與北京建交談判末期，激化彼等與國務院及國會之關係。與中共關係之進展，影響國務卿范錫(Vance)未能與蘇聯完成第二階段限制戰略武器條約談判。雖然參院通過決議要求行政部門通知國會有關建交談判，雖然國務卿范錫強烈建議應尊重國會決議，但國會並未獲告知。國會以通過「臺灣關係法」回應，給予臺灣堅強支持，使之成爲與北京持續至今問題。⁷¹

⁷⁰ Harry Harding, *A Fragile Relationship: The United State and China since 1972*, The Brookings Institute, Washington, D.C., Pp116-119

⁷¹ Ivo H. Daalder and I.M. Destler, *In the Shadow of the Oval Office*, Simon & Schuster, New York, 2009, pp111-112

1979 年「臺灣關係法」第二條第四款規定，任何企圖以非和平方式來決定臺灣的前途之舉 -- 包括使用經濟抵制及禁運手段在內，將被視為對西太平洋地區和平及安定的威脅，而為美國所嚴重關切...，第三條並規定，美國將使臺灣能夠獲得數量足以使其維持足夠的自衛能力的防衛物資及技術服務。⁷²准此，美國與中華民國中止外交關係後，對於美國行政部門而言，保衛臺灣安全由條約責任轉換為國內法律義務。

(三)「八一七」公報(August 17 Communiqué)

美國在「八一七」公報聲明，美國政府非常重視它與中國大陸的關係，並重申，它無意犯中國大陸的主權和領土完整，無意干涉中國大陸的內政，也無意執行「兩個中國大陸」或「一中一臺」的政策。美國政府理解並欣賞 1979 年 1 月 1 日中國大陸發表的告臺灣同胞書和 1981 年 9 月 30 日中國大陸提出的九點方針中所表明的中國大陸爭取和平解決臺灣問題的政策。臺灣問題上出現的新形勢也為解決中美兩國在美國售臺武器問題上的分歧提供了有利的條件。⁷³亦言之，美國同意減少對臺軍售與中共之意圖及實際作為有關，要雷根總統放棄臺北這個『老朋友』，顯然與其長期政治信念不符。事實上，雷根對於「八一七」公報談判並不滿意，對於北京之動機亦感懷疑，Gaston Sigur 在一項備忘錄記載：美國願意減少對臺軍售之條件為中國大陸持續承諾以和平方式解決臺灣與中華人民共和國之歧見；務須明瞭該二者間之關聯，乃美國外交政策之永遠圭臬。⁷⁴

「八一七」公報簽署後，美中間隙仍存。美國認為，中國大陸已宣布「長期不變」之和平方式解決臺灣問題。因此，減少對臺軍售之前提為中國大陸對臺持續之和平政策。惟中共否認曾作任何承諾以和平方式進行統一或美國減少對臺軍售係以該政策為前提。⁷⁵雷根總統為降低「八一七」公報對臺灣之衝擊，採取一些措施。雖然美國簽署「八一七」公報，1982 年七月，雷根向臺北提出「六項保證」，重申美國對臺承諾。

雖然「八一七」公報對臺北造成極大傷害，但公報中之漏洞很快便為臺北所用，其中包括科技轉移、商售、武器更新及財務移轉等。某些概念或從未被提及。因

⁷² Taiwan Relations Act, Section 2 and 3.

⁷³ Joint Communiqué of the United States of America and the People's Republic of China (the 1982 Communiqué), <http://www.ait.org.tw/zh/us-joint-communication-1982.html>

⁷⁴ Nancy Bernkope Tucker, *Strait Talk: United States-Taiwan Relations and Crisis with China*, Harvard University Press, London, 2009 Pp148-168

⁷⁵ "Statement of Hon. John H. Holdridge," p. 13. The Chinese denial is contained in Deng's remarks to Hummel, in Hue and Pei, *Dangdai Zhongguo Waijiao*, pp.238-39

此，當美國行政部門較傾向保衛臺灣，而非討好北京時，也就能以較有創意方式解釋「八一七」公報。「八一七」公報簽署後，華府繼續確保臺北有足夠力量嚇阻中共使用武力，而北京對此則一再抨擊，認為此違反中國大陸一貫反對美國對臺軍售之立場。1985-1987年當美國決定提供臺灣先進國防科技及裝備，以取代臺北已過時且本身無法生產之裝備，同時協助臺北開發經國號戰機(IDF)。⁷⁶雖然美國行政部門保證臺灣安全將不受「八一七」公報影響，但在該公報限制下，美國武器銷售政策有意想不到之影響。公報第六條有關「質與量」之限制，導致美國對臺軍售產生「臺灣菜籃子(Taiwan bucket)」效應，籃內之軍售總額由1982年8億2000萬美元，遞減至1993年5億8000萬美元，平均每年減少2000萬美元，依此估算，約美國對臺軍售之期限為至2042年。⁷⁷雖然有一些規避公報限制之方法，如科技轉移，但迄1980年代末，「臺灣菜籃子」裡已降到極低的危險程度。美國國會通過參議員Murkowski支持之H.R.2333法案，重申「臺灣關係法」之承諾高於公報、規則及行政命令等美國政策聲明，1994年4月30日柯林頓總統簽署該法案，使美國未來對臺軍售之緊門稍為打開。⁷⁸

(四)、「六項保證」(Six Assurances)

美國於一九七九年與中共建立外交關係後，雷根總統於1982年上半年就美國持續軍售臺灣的議題與中共進行談判。儘管雷根簽署該公報，但對該公報可能對臺灣造成之影響感到不安(disturbed)也對中共保證遵守和平解決缺乏信心，於1982年間三度向臺灣高層保證對臺灣安全之關注。

1982年7月14日，美國在臺協會臺北辦事處(AIT/T)處長李潔明(James Lilley)晉見蔣經國總統。李潔明代表雷根總統口頭陳述關於美國對臺政策的六項保證「六項保證」⁷⁹，美國：

- 未同意設定停止軍售臺灣的日期。
- 未同意就軍售臺灣一事先與中華人民共和國進行協商。
- 不會在中國大陸與臺灣之間擔任斡旋的角色。

⁷⁶ Martin L. Lasater, *the US Role in China's Reunification*, Westview Press, 1989, pp 173-175

⁷⁷ 林正義，八一七公報後美國對台軍售政策，歐美研究，第23卷第3期，民國82年9月，27-60頁

⁷⁸ Martin L. Laster, *The Changing of the Guard: President Clinton and the Security of Taiwan*, Westview Press, 1995, pp 139-144

⁷⁹ Reagan's six assurances to Taiwan were delivered by James Lily to President Chiang on non-paper form as follows: 1. The U.S. has not agreed to set a date for ending arms sales to Taiwan. 2. The U.S. has not agreed to hold prior consultations with the PRC on arms sales to Taiwan. 3. The U.S. will not play any mediation role between Taiwan and China. 4. The U.S. has not agreed to revise the Taiwan Relations Act. 5. The U.S. has not altered its position regarding sovereignty over Taiwan. 6. The U.S. will not exert pressure on Taiwan to negotiate with Beijing. For the US Congressional records see "Statement of Hon. John H. Holdridge," p. 13. The six assurances have been a part of US policy framework guiding US relations with China and Taiwan. See Alan D. Romberg, *Rein In at the Brink of the Precipice*, the Henry L. Stimson Center, 2003, p211

- 不會修訂「臺灣關係法」。
- 未改變美國對於臺灣「主權」的立場。
- 不會迫使臺灣與中國大陸進行談判。

於美國同意之後，該聲明於三周後在臺灣公諸於世。同年 7 月 26 日，李潔明二度請見蔣總統，除以「口頭照會(non-paper)」形式再次轉述「六項保證」外，此次的口信提及美國會利用所有方法監視中共軍事發展與佈署，所取得之情報會通知臺灣。同年 8 月 16 日，李潔明第三次轉述口信予蔣總統，重申六項保證，並總結，美國不會危及臺灣人民以自己的方式處理兩岸問題的能力。雷根總統致蔣總統三個口信連同「臺灣關係法」為美國對臺政策奠定基礎⁸⁰。

三、個案一：1982年雷根政府拒絕出售F-X戰機

1980 年六月卡特面臨連任競選困難，卡特為尋求商界支持，授權 Northrop 及 General Dynamics⁸¹ 競爭建造先進戰機，Northrop 之 F-5G(後重新命名為 F-20)計畫與 General Dynamics 之 F-16/J79 成為對手。卡特政府時代批准出售臺灣 F-X 戰機，但因兩個因素遭延宕：(一)美「中」關係正常化、(二)國會堅持應給予通用動力公司 (General Dynamics) 出廠之 F-16-J79 一機會與諾斯洛普公司 (Northrop) 之 F-5G 競爭。臺北於選擇此兩款 F-X 戰機猶豫不決。一直到卡特離任，臺北仍因政治及技術原因未作決定。華府一方面質疑臺北的需求，另一方面恐懼北京的反應。臺北則不信任華府決策，而要在 General Dynamics 及 Northrop 作一選擇頗為困難，前者為眾院少數黨領袖 Jim Wright 選區，後者公司董事長為雷根，二者均為臺北的支持友人，臺北夾在兩股競爭勢力間，難作抉擇。⁸² 因此，臺北舉棋不定及美國國內因素，使該軍售案遭延宕。

該軍售案最後遺由新政府決定。雷根於競選期間之親臺言論令中共大感緊張，尤以表示將提升臺北之軍事能力，此令中共外交部及美國國務院感到驚愕 (consternation)⁸³。季辛吉認為，在個人關係層面，雷根不可能放棄與臺北長期的友誼，倘其果真放棄臺北老友，反將使之失去中國大陸領導人的尊重。作為總統，

⁸⁰ President Reagan's Six Assurances to Taiwan and Their Meaning Today,

⁸¹ The company's former Fort Worth Division manufactured the F-16 Fighting Falcon, the most-produced Western jet fighter, but that subsidiary was sold to Lockheed in 1993. GD reentered the airframe business in 1999 with their purchase of Gulfstream Aerospace.

⁸² Nancy Bernkope Tucker, *Strait Talk: United States-Taiwan Relations and Crisis with China*, Harvard University Press, London, 2009, Pp 134-147

⁸³ Ji Chaozhu(冀朝鑄), *The Man on Mao's Right*, Random House, p304

雷根將信守美「中」關係架構，防阻蘇聯「霸權」。⁸⁴北京派由冀朝鑄於1981年3月前往華府說明「中」方反對立場，除晉見雷根總統及布希副總統外，並拜會國務院、國防部及中央情報局，渠所持立場：(一)中國大陸歷史及美國歷史背景說明「臺灣問題」。(二)中共雖曾支持韓戰及越戰，但從未干涉它國內政。(三)臺灣與中國大陸相隔100公里，美國對臺軍售將增加中國大陸之脆弱性(vulnerability)，並以1963年古巴危機為例，倘蘇聯在古巴成功部署飛彈，美國必同感受威脅。(四)美「中」共同憎惡(common irritant)蘇聯，尤以中蘇綿延及多爭議之邊界，中國大陸對蘇聯並無好感。雷根總統、布希副總統及美國高級官員並接見冀朝鑄，在冀的眼中，海格是所有人中最積極投入(eager and engaged)。⁸⁵

雷根政府時期美國與中國大陸之關係為全球性及戰略性，其前提為中國大陸並非美國之敵對國，而是友好但非結盟之發展中國大陸家，雙方有共同重要戰略利益。終雷根政府任期，該對中國大陸之認知成為美國對「中」、臺及「統一問題」等政策之基礎。⁸⁶雷根總統雖與臺灣維持長期友誼，但在軍售議題極為審慎，深恐損及在亞洲對抗蘇聯的美「中」準同盟關係，其後之「八一七」公報更凸顯美國處理與北京及臺北關係，所面臨的困境。⁸⁷雖然「八一七」公報在某些程度與前述雷根政府一年前所簽署有關美國對外軍售之政策相符，但該公報與1979年「臺灣關係法」衝突，埋下日後美「中」衝突原因。

雷根並不隱藏渠盼賡續對臺軍售，但國務卿海格(Alexander Haig)則持異議。海格歷經美「中」建交談判，深知拉攏中國大陸可改變反蘇陣營之戰略平衡之重要性，因此認為如能使中國大陸為美國事實(de facto)上的盟友，將為一大突破，並將之列為當務之急。為尋求解套，海格試圖尋求北京諒解，向北京及臺北同時出售武器。⁸⁸1981年5月雷根政府宣布第一個對「中」政策動作：派遣海格訪「中」。海格透露華府決定將中國大陸自武器禁運名單(prohibited destination for munitions control purposes)除名，並邀請「中」軍事代表團訪美。美國一連串動作於1981年中達到高潮，於美國高層官員訪「中」前，美國宣布將對「中」出售武器，其目的在為雙邊關係保持進展之動力，此為「訪問驅動」(trip driven)之決定。⁸⁹雖然雷根總統具強烈反共思想，其政府仍持續擴展與中國大陸之情報及軍事合作。1984年8月24日美國國家安全會議第140號指令即明白指出美國之政策目標為，使中國大陸獨立於蘇聯政營外、鼓勵中國大陸致力調整其極權體制及自由化經濟體制、協助中國大陸現代化，使之成為區域及全球之穩定力量。⁹⁰為維持

⁸⁴ One China, Henry Kissinger, The Penguin Press, 2011, pp380-381

⁸⁵ Ji Chaozhu(冀朝鑄), The Man on Mao's Right, Random House, pp305-306

⁸⁶ Martin L. Lasater, the US Role in China's Reunification, Westview Press, 1989, pp 77

⁸⁷ Martin L. Lasater, the US Role in China's Reunification, Westview Press, 1989, pp 77

⁸⁸ One China, Henry Kissinger, The Penguin Press, 2011, p 382

⁸⁹ A. Doak Barnett, U.S. Arms Sales: The China-Taiwan Tangle, the Brookings Institution, Washington, D.C., 1982, Pp 7-10

⁹⁰ US National Security Decision Directive 140, April 24, 1984

與北京共同抗蘇之戰略關係，美國需避免與中國大陸發生衝突，美國拒絕對臺軍售成爲討好中共之方式。

1982 年 12 月美國國會聖誕節休會期間，美國在對臺出售 F-X 戰機案對中共讓步，原期待能藉此在反對波蘭實施戒嚴之戰略議題上，能獲得中共合作。美國認爲，在 F-X 戰機案對中共讓步，將可滿足中共領導人，使雙方擯除歧見，繼續戰略合作。中共並未因此而滿意，反進一步要求日後對臺軍售必需事先通知北京。⁹¹。

「安全困境」下之決定

此一時期美國與中國大陸甫建立外交關係，對於中國大陸與臺灣而言，此一階段雙方並未存有「安全困境」，亦即美國增加臺灣之安全，並未導致降低中國大陸安全。北京在此一時期從未放棄對臺使用武力，而北京與華府之「關係正常化」顯示，由於雙方均認爲蘇聯爲共同敵人，北京並不認爲華府係具有惡意之對手。冷戰高峰期，解放軍牽制蘇聯約 46 個師 750,000 至 1,000,000 部隊之兵力、SS-20 多彈頭中程非彈及超音速逆火式轟炸機。事實上，自 1960 年代末開始，蘇聯在中蘇邊界之地面兵力即倍增，總人力增加三倍，其航空戰術亦鎖定中國大陸。⁹² 在此國際情勢下，解放軍兵力困在北方，且裝備武器相對落後，此一時期對臺灣採取守勢較爲有利。

1982 年美國對是否對臺出售 F-X 戰機一案所面臨之困境爲，如何確保華府與北京新建立之準盟友關係，及維持華府對臺北之安全承諾。此時有兩因素在此聚合：第一，美國主張「八一七」公報並未限制美國對臺科技轉移或技術協助。其次，臺灣有能力支付進口科技，並致力發展國防工業。據報導臺灣於 1982 年開始，由通用動力（General Dynamics），Garrett 及 Lear Siegle 等公司參與開發經國號戰機（Indigenous Defense Fighter, IDF）。⁹³ 「八一七」公報後，美國對臺軍售由 1983 年 6 億 8900 萬美元降至 1991 年 4 億 8000 萬美元，但商業銷售則由 1983 年 5 百萬美元增加至 1991 年 1 億 6000 萬美元。⁹⁴ 在此國際環境下，美國爲使中共相信其戰略意圖，在對臺軍售政策上作出重大退讓，包容(accommodate)中共要求，以換取雙方之戰略合作。

經驗顯示，自尼克森總統首次訪問中國大陸至簽署 1982 年「八一七」公報，海

⁹¹ Martin L. Lasater, *the US Role in China's Reunification*, Westview Press, 1989, p 82

⁹² SR 81-10035X, April 1981, Intelligence Assessment, *The Development of Soviet Military Power: Trends Since 1965 and Prospects for the 1980s*
<https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/books-and-monographs/cias>

⁹³ Dennis Van Vranken Hickey, *United States-Taiwan Security Ties*, Prager, 1994, pp41-50

⁹⁴ Defense Security Assistance Agency, *Foreign Military Sales, Foreign Military Construction Sales and Military Assistance Facts As of September 30, 1991*(Washington, D.C.: Data Management Division Comptroller, DSAA, 1991)

峽兩岸在影響美國重大決定時，中國大陸常勝過臺灣。而美國多數決定係受「聯中至蘇」之總體戰略思維影響。⁹⁵ 雷根政府在處理「八一七」公報時，曾諮詢部份具影響力之國會議員，但絕大部份談判均由行政部門完成，參議院外委會主席 Charles Percy 稱之為使兩黨議員同感尊容之典型諮商程序。1983 年雷根總統開始重新審視中國大陸，認為不過是一個戰略重要性降低之強權，中國大陸不再為位居美國外交政策舞臺中央，扮演全球強全角色。中國大陸之重要性次於日本，美國行政當局認知兩國存有分歧，但選擇不要僅為了消除不可避免之緊張來源，而美國與中共妥協。⁹⁶

兩岸互動增強

1987 年 11 月 2 日臺灣放寬大陸人士赴臺探親。1988 年七月，經由科技移轉之安排，首架臺灣自製之雙引擎原型機 IDF 出廠，命名為「經國號」戰機，該機係在美國本土以外第一個依美國軍方標準設計及測試之戰機。⁹⁷ 1988 年 10 月中共在國務院成立臺灣事務辦公室，乃為改善兩岸關係之明顯訊號。嗣後，臺灣不斷向大陸釋放善意，包括前總統李登輝於 1990 年 5 月 20 日就職演說，1991 年 1 月 30 日成立行政院大陸委員會、1991 年 10 月 7 日召開跨黨派之會議決定在總統府內成立國統會及制定「國統綱領」等。

此一時期兩岸關係改善，究係因為臺灣雖處於防衛優勢，於取得戰機後，增強信心，積極回應中共「統戰」，抑臺灣之「統一」措施，影響中共之動機及其戰略選擇，認為臺灣增加防衛能力，並未增加中共之脆弱性(**vulnerability**)。倘臺灣在不具防衛優勢之情況下，遽然展開與中共之互動，其對此戰略環境之認知為何。是否此一時期，主張「統一」即可使其政策目標與中共之目標一致，經由改變中共之目標（以武力進行統一），進而改變其達成其目標方式之選擇。此一時期臺北不具攻擊優勢，復無改變現狀(獨立)之貪婪(greed)，並呼應「統一」，對北京而言並不存在安全困境；對臺北而言，北京此時進行開放政策，在軍事能力上不具攻擊優勢，在動機上雖時時高舉「統一」大纛，亦即具改變現狀之野心，但囿於軍力不足，構成緩和之安全困境。是以，此時臺北之無獨立動機，增強軍事優勢無論使之強化防禦具優勢，或提升為具攻擊優勢，在兩岸關係至多提高為有節制(moderate)之安全困境。其圖示如下：

⁹⁵ Robert G. Sutter, *US Policy Toward China: An Introduction to the Role of Interest Groups*, Rowman & Littlefield Publisher, Inc., New York, p74

⁹⁶ Jian Yang, *Congress and US China Policy*, Nova Science Publishers, Inc., New York, pp 65-67

⁹⁷ Aerospace Industrial Development Corporation
<http://www.aidc.com.tw/enn/det-content.asp?numberid=s102>

1982 年後兩岸 動機對安全困境之影響

	可能為貪婪者	貪婪與追求安全兼有	可能為安全追求
攻擊具優勢	非常嚴峻	嚴峻	有節制(moderate)
物質條件			
防禦具優勢	有節制(moderate)	緩和(mild) 北京	無安全困境 臺北

四、個案二：1992 年布希總統批准售臺 150 架 F-16 A/B 型戰機

(一)背景

雖然雷根政府拒絕出售臺灣所要求之高性能戰機，自 1982 年以後 F-16 戰機每年都在臺灣採購美國武器之清單。⁹⁸ 美國決定出售臺灣 F-16A/B 型戰機，其國內選戰方酣至關重要。1992 年八月末，參議員 Lloyd Bentsen (D-TX)痛批布希政府，德州勤奮的國防工人不應該因布希政府擁抱北京領導人而受處罰。1992 年 9 月 2 日布希訪問通用動力公司時宣布，美國將出售總值 60 億美元、150 架 F-16 A/B 型戰機予臺灣，而非跨部會所建議的 80-100 架。

美國認為，該筆軍售符合「臺灣關係法」，並堅稱由於 F-16 戰機之防禦性質，該軍售有助促進 1982 年「八一七」公報對臺軍售之中心目標，增進臺海和平穩定。⁹⁹ 儘管如此，雖然 1992 年布希政府相信臺灣有正當需求購買新機以取代老舊之 F-5E 及 F-104，但臺海之軍力平衡問題並未獲正視，一直到李潔明(James Lilly)出任國防部負責國際事務助理部長啓動該案，國防部及國務院才認真看待該軍購案。國務院曾告訴臺灣官員，美國不可能售予臺灣 F-16 戰機 (off-limits)，如果臺灣覺得有需要先進武器，不妨嘗試洽購法國製幻象 (Mirages) 戰機。布希除對臺出售 F-16 戰機，更於卸任前派遣美國貿易代表 Carla Hills 訪臺，展現布希與中國大陸交往之新方式，不再任中國大陸對美臺關係予取與求。¹⁰⁰ 布希在 F-16

⁹⁸ James Mann, *About Face*, Random House, 1989, pp264

⁹⁹ Alan D. Romberg, *Rein In at the Brink of the Precipice*, the Henry L. Stimson Center, 2003, pp 150-152

¹⁰⁰ James Mann, *About Face*, Random House, 1989, pp269-273

軍售案之決定，亦反映安全、組織當務之急、商業利益及選舉等考量。國防部擔憂中國大陸新近取得 Su-27 戰機將使臺海空優向中國大陸傾斜，國務院則強調美國對中國大陸限制對臺軍售之承諾。當時報導盛傳臺灣將向法國採購幻象 2000 戰機，白宮則為布希連任急於鞏固德州票源等多重考慮，為確保臺灣安全，美國最終仍將會對臺出售 F-16 戰機，但決策之時間點受制於 1992 年總統大選。¹⁰¹美國對臺出售 F-16 型戰機，使「八一七」公報加諸於美國對臺軍售之桎梏得以放寬。

布希總統共批准出售 120 架 20 批次之 F-16 A 型戰機及 30 架 F-16B 型戰機。具備西屋公司(Westinghouse) AN/APG-66(V) 3 fire-control 改良雷達、AN/APX-111 IFF, ALR-56M 先進雷達警告接收器(advanced radar warning receivers)、AN/ALE-47 chaff/flare dispensers、F100-PW-220 turbofan 引擎。1998 年 6 月 1 日美國防部通知國會，為裝配上批 F-16 A/B 戰機，決定出售 28 部 Pathfinder/Sharpshooter navigation/targeting pods 予臺灣。該批 F-16 A/B 型戰機於 1996 年夏天開始運交臺北。¹⁰² F-16 飛行半徑為 500 哩 (860 公里)¹⁰³，其作戰半徑尚不足以到達距離臺灣約有 1,600 公里、臺灣在南沙島群島之太平島（北緯 10 度，東經 114 度），¹⁰⁴但可到達距離臺灣 640 公里的美國在日本嘉手納空軍基地。¹⁰⁵若以飛行直徑計算，F-16 可到達太平島。

¹⁰¹ Richard Bush, *Taiwan Policy Making since Tiananmen: Navigating through Shifting Waters*, in *Making China Policy: Lessons from the Bush and Clinton Administration* edited by Ramon H. Myers, Rowman & Littlefield Publisher, Inc., 2001, Maryland, 2001, p183-184

¹⁰² Harpoon Headquarters, Lockheed Martin (General Dynamics) F-16 Fighting Falcon
<http://www.harpoondatabases.com/encyclopedia/Entry352.aspx>

¹⁰³ <http://www.af.mil/information/factsheets/factsheet.asp?id=103>

¹⁰⁴ 行政院海巡署全球資訊網
<http://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/ct?xItem=3745&ctNode=1304&mp=999>

¹⁰⁵ 美軍海陸空優勢兵力強勢部署亞太合圍中國其中被稱為“太平洋空中力量中樞”的嘉手納空軍基地位於日本沖繩島西南部，是美國在遠東地區最大的空軍基地，它距臺灣僅 640 公里，距上海、北京的距離分別為 860 和 2000 公里，戰機從該基地起飛到臺灣海峽所需時間不到 1 小時。該基地駐守著美國空軍最大的聯隊——第 18 戰鬥機聯隊，下轄 3 個 F-15 戰鬥機中隊、1 個預警機中隊和 15 架 KC-135 空中加油機。Source: 中國中央電視台
<http://news.cctv.com/military/20080721/100923.shtml>



F-16 A 型戰機



F-16 B 型戰機

（二）美國強調對臺軍售係基於國內選舉考量

美國對臺軍售一如前述有其歷史背景，而布希政府決定售臺 F-16 A/B 型戰機很大部份係由國內政治驅動，布希政府亦極力淡化該軍售之戰略意義。北京對布希總統決定對臺出售 150 架 F-16 戰機非常憤怒，但仍避免採取進一步之報復措施。北京認為，軍售決定係選舉年之「政治決定」而非「戰略考量」。布希總統則將中國大陸之溫和反應歸功於其外交手腕，包括派遣美國務院主管東亞事務助理國務卿 William Clark 前往北京解釋，並帶一批「和平奉獻 (peace offerings)」：同意

出售價值 6 億 5 千萬美元六枚通訊衛星。¹⁰⁶布希之作法明顯要降低北京將該筆軍售之戰略意涵，運用其個人關係使北京領導人瞭解美國對中國大陸並無惡意，降低被包圍之恐懼。

而予布希合理化之支持為「臺灣關係法」及美國以和平方式解決兩岸爭端的「一個中國大陸」政策前提。由軍售過程顯示，美國避免中共懷疑其具惡意(malign)動機，同時兩岸關係於 1991 年臺灣公布「國統綱領」¹⁰⁷及其後兩岸之密切互動，意味當時北京並不認為臺灣係純擬改變現狀之貪婪者(greedy)，而是安全追求者(security seeker)即不追求臺獨，因此臺灣增加防守勢之防禦能力，或增加大陸之脆弱程度(vulnerability)，不致對中國大陸造成威脅，但可增加臺灣的安全感，此由其後兩岸陸續展開之兩會事務性及制度化磋商，及 1995 年 1 月 31 日「江八點」與同年 4 月 8 日「李六條」之發表有助穩定臺海情勢，即至 1996 年臺海危機，中共改變對臺北動機之認知，1999 年 7 月 9 日李登輝總統提出兩岸關係是「特殊國與國關係」之後，中共在對臺關係上態度變得更加敵對。¹⁰⁸

(三) 美國科技改變使臺灣必需同步更新

1992 年 3 月北京簽署採購 Sukhoi-27 戰機合約，該機種優於臺灣空軍之任何戰機，使臺海空防平衡向北京傾斜。¹⁰⁹如前述，美國決定出售 F-16 戰機予臺灣有其國內政治因素考量，據布希時代國安會官員透露，最後美國以北京獲得 Sukhoi-27 戰機為由，此使美國得以將對臺出售 F-16 戰機合理化。¹¹⁰在科技面之考量，由於科技進步，臺灣原使用之美國裝備，因生產線關閉，為汰換舊裝備，美國僅能在提供現有較高級裝備或拒售間選擇，如 1984 年美國國防部出售 12 架 C130 軍用運輸機予臺灣以舉代老舊 C-119 及 C-123，1985 年出售 262 枚欖樹(Chaparral)飛彈以取代 M42 防空機槍。¹¹¹美國國務院發言人 Joseph Snyder 亦表示，美國無法提供 F5E 及 F104 戰機之後勤零件，僅能出售 F-16 戰機予臺灣。¹¹²1995 年臺灣對中國大陸之空軍軍力處於最弱勢，是時臺灣僅有老舊的 F-15 及 F-104 戰機，及少量經國號戰機 (IDF)，一直到 F-16 A/B 戰機及幻象 2000 交運，及更多 IDF 投入服役，臺海空優平衡使獲扭轉。¹¹³

¹⁰⁶ Washington Post, September 8, 1992 pA15; September 12, 1992, p A13

¹⁰⁷ <http://www.mac.gov.tw/ct.asp?xItem=68276&CtNode=5836&mp=4>

¹⁰⁸ 胡為真，美國對華「一個中國」政策之演變，臺灣商務印書館，2003 年 10 月初版三刷，p104

¹⁰⁹ Raymon H. Myers, Michel C. Oksenberg, and David Shambaugh, Making China Policy, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., p 184

¹¹⁰ Interviewed with an official in Bush's administration.

¹¹¹ Laster, Policy in Evolution, p. 173

¹¹² New York Times, September 4, 1992, p3

¹¹³ Taiwan's Security and Air Power, edited by Martin Edmonds and Michael M. Tsai, Routledge Curzon, 2004, pp1-5

(四) 國際環境變化

1989年六月五日，即天安門鎮壓事件翌日，美國即宣布中止對中國大陸軍售迄今。¹¹⁴「天安門事件」後，中共當局謹守鄧小平所下之指導原則，經濟發展應為中共之首要任務，此作為內政及外交政策之基本原理。¹¹⁵經濟發展及政治穩定成為兩項關鍵因素。「天安門事件」也改變美國對中共之看法，對雙方戰略互動有深遠影響。美國政策轉變，採取制裁措施，主要係因公眾壓力使然。惟「天安門事件」適於東西方冷戰末期，「准戰略盟友」之中共，一夕間列入「武器禁運」名單，在美中彼此認知上，實為一分水嶺。美國認為中共並未追求政治及經濟改革，在美國眼中，北京領導人追求與美國背道而馳之價值，因此不值得美國支持。¹¹⁶

「天安門事件」後，國際對中國大陸施加外交及軍事制裁。1990年布希政府強調美國持續之戰略及商業利益繫於與中國大陸之穩定關係，因此急於與中國大陸恢復正常關係。布希採取一些戰略步驟包括：派遣 Brent Scowcroft 及 Lawrence Eagleburger 前往北京，放寬或取消部份制裁。儘管如此，隨柏林圍牆倒塌，中國大陸之戰略重要劇降。冷戰後美蘇經常舉行雙邊高峰會，1990-1991年間密集磋商管制戰略武器條約(SALT)，1991年戈巴契夫參加1991年倫敦G-7會議。波灣危機則似乎為美中提供一次戰略合作之機會，但北京對使用武力之觀點與美國大相逕庭，北京以其傳統思維認為，並不是一場多國對抗侵略者正義之戰，而是巴格達小霸權（little hegemonies）與華府大霸權（a bigger one）之衝突。美國在波灣戰爭輕易獲勝，引起中國大陸關注，擔憂美國將加倍致力創造「一元」(unipolar)國際體系。中國大陸是安理會唯一常任理事國未投票支持授權對伊拉克使用武力者，美國則想知到，中國大陸在戰後究竟擬扮演何種角色。中國大陸在波灣戰爭之決定，令人懷疑，北京是否有意願為集體安全參與多邊合作。¹¹⁷冷戰後國際環境丕變，美國與西歐盟友在之前戰略環境下所獲取有關前蘇聯之所獲取之資訊(information)，創造有關動機(motives)之新資訊，以之運用在新戰略環境。與此同時，美國國內亦開始對如何應與中共交往(engagement)或採取圍堵(containment)，進行辯論，顯示冷戰後美國對中共「准盟友」之態度開始改變。

(五) 美國對臺軍售刺激中共增強軍力

1992年F-16A/B型戰機軍售案對北京之刺激實際上不亞於美國在波灣戰爭所展現之現代化軍事能力。波灣戰爭使中共瞭解其軍事上相對落後美國，而F-16A/B型戰機售臺案，使中共警覺到臺灣之能力提升及美國在強化臺灣軍力所扮演之角

¹¹⁴ Office of Munitions Control, Department of State, Public Notice 1109,

¹¹⁵ Raymon H. Myers, Michel C. Oksenberg, and David Shambaugh, *Making China Policy*, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., p 272-273

¹¹⁶ Robert Sutter, *U.S. Policy Toward China: An Introduction to the Role of Interest Groups*, p29-33,

¹¹⁷ Harry Harding, *Afragile Relationship*, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1992, PP247-250

色。¹¹⁸實際上，波灣戰爭提高中共在全球獲取高先進科技武器之興趣，其中包括非彈投射系統。¹¹⁹對臺北而言，向美國採購 F-16A/B 型戰機其成本僅為自行研發新戰機之半，且臺灣並未達市場規模。¹²⁰另北京強化其空軍之際，臺北雖在政治上接受保持現狀(Status Quo)，該採購案反映其在軍事上感到不安全(insecure)，因此必須採行競爭策略，避免落後於中共之建軍，同時傳達臺北願意投入資源保衛安全利益；雖然兩岸逐步進展，於 1991 年 11 月在北京首次舉行「兩岸共同防制海上犯罪程序性問題會談」，臺北向美採購戰機，亦顯示為避險措施，預防中共意向由善轉惡時無從阻嚇。此次軍售是否引發其後軍備競賽，抑或因北京增加軍備導致臺北必須回應，形成「行動-回應行動」(action-reaction)之軍備競賽。由兩岸交往互動紀錄，美國宣布出售 F-16 戰機後，兩岸仍於一個月後在香港進行「『文書驗證』」及「掛號函件」第二次會談，顯示該軍售並未使兩岸關係走向負面螺旋式下降(negative spiral)。但日本則憂心臺灣之軍力改善，將刺激中共，引發軍備競賽，使日本亦必須因應中共之建軍。日本曾以美國對臺出售 F-16 戰機前未先照會東京，並認為此舉將帶來軍備競賽，使美日更無由要求中國大陸限制武器出口。日本內閣官房長官加藤紘一認為，臺灣與中國大陸競購先進戰機對此一區域安全有不利影響。¹²¹

(六) 中國大陸對美國之資訊趨向負面

中國大陸許多觀察家認為，美國之所以敢於「天安門事件」後制裁中國大陸，乃因兩國政府間和諧關係之戰略基礎(strategic rationale)消失，亦有論者認為，應提防西方對中國大陸之「和平演變」，該詞彙係 1950 年代中期西方欲顛覆社會主義體系及鼓勵政治糾紛之代名詞。¹²²中國大陸學者認為，臺海緊張乃肇因於美國於冷戰後調整對臺政策所致。¹²³1992 年美國決定對臺出售 150 架 F-16 戰機，即被視為背離「八一七」公報，美國政府聲明，它不尋求執行一項長期向臺灣出售武器的政策，它向臺灣出售的武器在性能和數量上將不超過中美建交後近幾年供應的水平，它準備逐步減少它對臺灣的武器出售，並經過一段時間導致最後的解

¹¹⁸ Alan D. Romberg, *Rein In at the Brink of the Precipice*, the Henry L. Stimson Center, 2003, pp222

¹¹⁹ Bruce Russett, *World Politics:the Menu for Choice*,W.H. Freeman and Company, New York, 1996,P315

¹²⁰ Interview with 漢翔航太

¹²¹ Prasun Sengupta, "Taiwan and Its Fighters", *Military Technology*, November 1992, p 18 加藤紘一在宮澤喜一任首相時(1991年11月5日至1992年12月12日)，出任內閣官方長官要職，號稱宮澤派王子。在橋本龍太郎任首相時，任自民黨幹事長，全力支持橋本執政。2001年加藤紘一領導的派系分裂，2002年又由於政治醜聞而暫時離開政壇。2003年雖然重新當選議員，但勢力已經微乎其微。其與小泉純一郎、山崎拓組成 YKK 同盟，成為小泉純一郎任首相時的主要支持力量。但是反對了小泉純一郎首相的靖國神社參拜。2006年8月15日，其位於山形縣的老家遭到右翼人士縱火。在麻生太郎任首相期間，加藤紘一和中川秀直、武部勤合作，成為自民黨內反腐生活動的主要領導人之一。

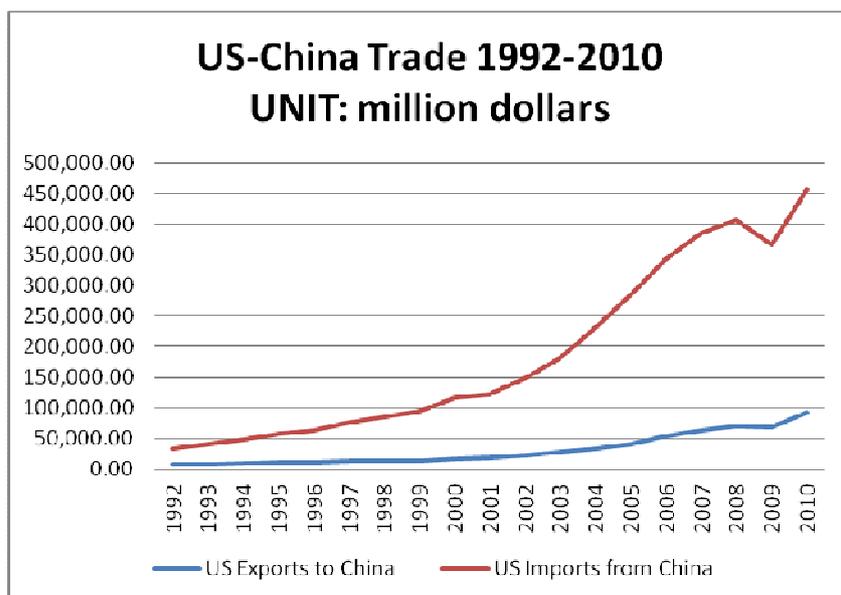
¹²² Raymon H. Myers, Michel C. Oksenberg, and David Shambaugh, *Making China Policy*, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., p270

¹²³ 閻學通, *美國霸權與中國安全*, 天津人民出版社, pp142-150, 2000

決。¹²⁴此外，1994 年美國對臺政策檢討、其後之軍售、及支持臺灣擴大國際空間等，北京均視之為造成臺海緊張之因素。

(七) 中國大陸對美國有限度報復

中共對美國出售 F-16 A/B 型戰機予臺灣雖未採取激烈反應，此可由中共之動機、及受其本身之實力¹²⁵所限，僅能採取有限之報復措施。事實上，美中貿易額於 1992 年後快速增加，貿易逆差逐年增加，使中共難以經貿為對美報復工具。



美「中」貿易關係未受美國對臺軍售影響

Source: adapted from US Census Bureau

<http://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.html#1992>

儘管如此，中共仍選擇一些報復措施。首先，中共於美國出售 F-16 數月後，出售巴基斯坦 M-11 飛彈，而 1991 年美國務卿貝克 (James Baker) 訪問中國大陸時，中共當局承諾願遵守飛彈技術管制協定 (Missile Technology Control Regime)¹²⁶，

¹²⁴ Joint Communique of the United States of America and the People's Republic of China (the 1982 Communique), American Institute in Taiwan, <http://www.ait.org.tw/en/us-joint-communique-1982.html> last visited on February 20, 2011

¹²⁵ 即相對於美國其可運用資源得以轉換為軍事能力之比率，其影響因素有財富、人口及科技發展程度，請參考 Charles Glaser, *The Rational Theory of International Politics: The Logic of Competition and Cooperation*, Princeton University Press, 2010, P42

¹²⁶ <http://www.mtcr.info/english/index.html>

但以其售予巴國之飛彈射程低於該協定為由，堅稱並未為反承諾，並將之與美國對臺出售 F-16 戰機掛勾。¹²⁷ 雖然美中關係出現短暫負面政治效應（negative political spiral），而中共持續享有鉅額貿易順差，才是為日後雙邊關係緊張的主要原因。其次，中共擬以撤飛彈換取美國停止對臺軍售。2002 年 10 月 25 日江澤民向布希總統提議，如果美國停止對臺軍售，中共則將部署在沿岸對準臺灣的飛彈後撤。一般認為該提議有偏差，因為飛彈可以隨時回復，但軍售一旦中止，需要相當長時間始能恢復。尤其甚者，以此方式與中共交往，違背美國對臺「六項保證」，不與北京討論對臺軍售。觀察人士認為，中共前述提議一反過去一直否認部署飛彈與美國對臺軍售之關係，因此認為北京應尋找管道向臺北提出。¹²⁸

（八）美國售臺 F-16 A/B 型戰機後兩岸經貿社會交流密切

美國於 1992 年出售 F-16 A/B 型戰機後，布希採具體措施改善與臺北關係，並未造成雙邊關係惡化，亦未影響兩岸關係。而日益密切之民間交流，則為交往動力，推動兩岸同年 11 月臺灣海基會與大陸海協會同意由兩會各自以口頭方式表述「一個中國大陸」原則，俟於翌年簽署「辜汪會談共同協議」、「兩岸公證書使用查證協議」、「兩岸掛號函件查詢、補償事宜協議」、「兩會聯繫與會談制度協議」等四項協議，彰顯平等協商精神，獲致不少原則性共識，未超出原定民間性、事務性、功能性、經濟性之性質，進一步保障兩岸人民權益，兩會制度化聯繫管道之建立有助解決突發緊急事件。¹²⁹

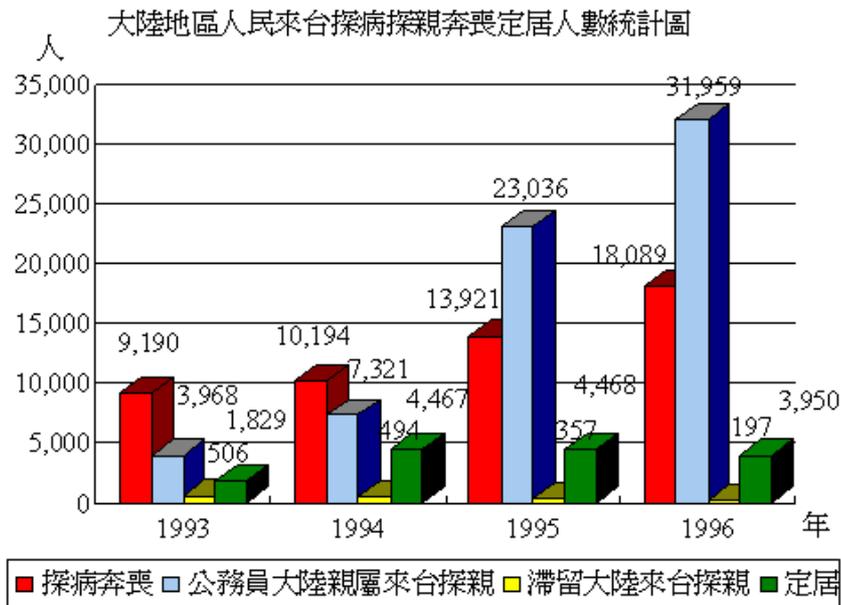


資料來源：行政院大陸委員會(http://www.mac.gov.tw/public/MMO/MAC/85_年_1-12_月份兩岸交流統計分析摘要_860424a.gif)

¹²⁷ James Mann, *About Face*, Alfred A. Knoff, New York, 1999, pp 270-271

¹²⁸ Alan D. Romberg, *Rein In at the Brink of the Precipice*, The Henry L. Stimson Center, 2003, p215

¹²⁹ 胡為真，美國對華「一個中國」政策之演變，臺灣商務印書館，2003 年 10 月初版三刷，p166



資料來源：行政院大陸委員會

http://www.mac.gov.tw/ct.asp?xItem=55247&ctNode=5713&mp=1&xq_xCat=1996

在經貿關係方面，1993-1998年兩岸以每年平均13%的速度成長，至1998年達225億美元。臺灣在大陸投資超過300億美元。有3萬家臺資企業在中國大陸，臺灣投資在大陸創造工作機會使300萬人受惠。自1989年至2010年，臺灣與中國大陸雙邊貿易以每年14.8%的速度成長，貿易額由1989年95億美元增至2010年1445億美元。

兩岸社會交流及雙邊經貿關係雖趨熱絡，但北京對臺灣之「領土」動機並未改變，視臺灣國際空間之改善，等同於改變現狀走向「獨立」。1996年臺海危機，中共由於李登輝總統訪美及嗣後引起之效應，採取飛彈試射之激烈反應，凸顯兩岸在次要之經貿議題之合作，符合中共以非軍事力量拉攏臺灣之策略，冀借以非軍事力量，影響臺灣之目標，使之與中國大陸之目標相同。當該策略失效，選擇軍事力量進行脅迫(coerce concession)、保護或攻佔領土，以達其目標。

在臺美關係方面，臺灣是世界第14大貿易國，及美國第7大出口市場及農產品及汽車第5大出口市場。政治發展及軍事安全有助臺灣於未來10年之經濟發展。¹³⁰臺灣向美國採購之F-16 A/B型戰機於1996年夏天開始交運¹³¹，而中共對臺軍

¹³⁰ Stanelly O. Roth, Assistant Secretary of State for East Asian and Pacific Affairs, Testimony before the US Senate Committee on Foreign Relations, March 25, 1999

¹³¹ F-16 A/B Operating units in Taiwan:

4th TFW, Chiayi AB
21th TFS (October 4, 1997)
22th TFS (July 23, 1998)

演於 1995 年至 1996 年三月中華民國總統大選，因此難以判斷，美國對臺出售 F-16 A/B 型戰機是否足以嚇阻中共威脅。但美國於危機發生時決定派遣兩艘航空母艦戰鬥群前往臺灣海域附近，除展現美國對防禦臺灣安全之承諾外，也經由臺海衝突顯示美國以嚇阻外交（deterrence diplomacy）向中共及美國在亞太地區盟友展現其戰略承諾。臺海衝突顯示美國以嚇阻外交（deterrence diplomacy），因此對於華府而言，使用武力不在防衛其對臺政策，而是藉影響對美國決心(resolve)之認知以保護美國的戰略聲望。¹³²臺海危機顯示，臺灣本身之軍力(military capability)在面臨中共武力威脅，並不足以阻嚇中共。

（九）兩岸互動關鍵仍在「一個中國大陸」問題

兩岸經貿關係日益密切，自 2003 年起，中國大陸成爲臺灣最大外銷市場及第三大進口國，臺灣則成爲大陸第二大進口國。¹³³中華民國歷經 1970 年代美臺斷交，其後中共之外交及統戰攻勢，仍能屹立不搖，部份歸功於國際強權尤其是美國透過國內立法「臺灣關係法」之支持及持續對臺軍售，另一方面則係本身勵精圖治，進行政治改革及持續經濟成長。臺北經由 1983 年雷根政府之科技轉移、1992 年布希政府出售 F-16 A/B 型戰機及柯林頓政府恢復同盟關係，使臺灣得以繼續保有臺海空域之優勢。¹³⁴ 另一方面臺灣國內之動態變化，也使政府放寬對兩岸交流之限制。1980 年經兩岸努力，兩岸關係開始解凍（there began a thaw in cross-strait relations）。1990 年代臺商平均每年在大陸投資 10 億美元，三年後年投資金額增至 25 億美元，成爲，僅次於香港之最大境外投資者(FDI)。1995 年雖歷經中共飛彈危機，但雙邊貿易竟創 208 億美元新高。¹³⁵ 當兩岸關係持續進展，雙方面臨「一個中國大陸」瓶頸；雙方以口頭各自表述達成「一個中國大陸」共識。¹³⁶ 北京起初拒絕接受「一中各表」（one China but free interpretations），但於馬英九總統就任後改變態度，嗣雙方在「九二共識」下，97 年 6 月恢復中斷 10 年的兩岸制度化協商，雙方在「九二共識、一中各表」的基礎上，順利完成 6 次「江陳會談」，簽署 15 項協議，包括：海空運直航、大陸觀光客來臺、食品安全、郵政合作、共同打擊犯罪與司法互助、金融合作、農產品檢疫檢驗、標準計量檢驗認證、船員勞務合作、兩岸經濟合作架構協議（ECFA）、智慧財產權保護，以及醫藥衛生合作等，讓兩岸交流有制度、有節奏，穩健地進行，爲兩岸良性互動與

5th TFW, Hualien AB

17th TFS (March 18 1999) <http://www.harpoondatabases.com/encyclopedia/Entry352.aspx>

¹³² Robert Ross, The 1995-96 Taiwan Strait Confrontation: Coercion, Credibility, and the Use of Force, International Security, Vol. 25, No. 2 (Autumn, 2000), pp. 87-123

¹³³ 中華民國主計處 <http://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=5360&ctNode=3233>

¹³⁴ Interview with AIT/Washington official March 2, 2011

¹³⁵ Sheng Lijun, China's Dilemma: The Taiwan Issue, Institute of South east Asian Studies, Singapore, 2001, pp18-20

¹³⁶ Sheng Lijun, China's Dilemma: The Taiwan Issue, Institute of South east Asian Studies, Singapore, 2001, pp89-109



1992 年美國售臺 F-16 A/B 型戰機後，兩岸貿易往來持續增加

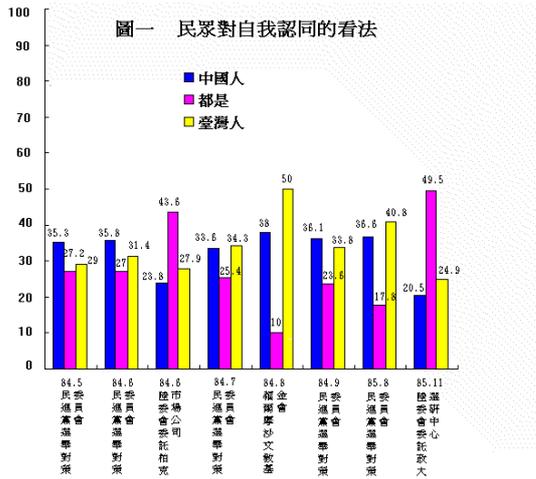
Adapted from ROC Bureau of Foreign Trade <http://cus93.trade.gov.tw/FSCI/>

隨臺灣民主化進展，臺灣內部國家認同開始產生分歧，對於「中國大陸人」與「臺灣人」之認同差異，臺灣主體意識浮現。據陸委會 1996 年之調查，近半數民眾（四成六）印象中的「中國大陸」是包括臺灣和大陸，認為是指在臺灣的中華民國的比例為二成三，認為是指大陸的僅占一成五。至於個人未來發展是否受兩岸關係的影響，則呈現較分歧的看法：近一半的人（四成八）表示會考慮兩岸關係的發展，也有四成的人表示不會考慮。在自我認同方面，有三成六的民眾自認是「中國大陸人」，與 1994 年的比例相當；自認為是「臺灣人」的比例在四成以上，比前年上升七個百分點以上；而自認為「既是臺灣人也是中國大陸人」的比例則下降，約為一成七。¹³⁸

¹³⁷ 行政院大陸委員會近三年施政績效

<http://www.mac.gov.tw/ct.asp?xItem=95040&ctNode=7159&mp=1>

¹³⁸ 行政院大陸委員會 <http://www.mac.gov.tw/ct.asp?xItem=56463&ctNode=6154&mp=1>



資料來源：行政院大陸委員會

1992 年後兩岸各自動機對安全困境之影響

	可能為貪婪者/ 改變現狀	貪婪與追求安全兼有/ 改變現狀與維持現狀	可能為安全追求者 維持現狀
攻擊具優勢	非常嚴峻	嚴峻(severe)	有節制(moderate)
物質條件	有節制(moderate)	緩和(mild)	無安全困境
防禦具優勢		北京 臺北	

中共在國際社會打壓中華民國，企圖以「三光」政策¹³⁹消滅中華民國，使臺灣與中國大陸疏離，臺北由「保持現狀」向「改變現狀」移動，「統一」不再是唯一選項，臺北的國家認同在「統一」與「獨立」兩端移動，因此其不確定之國家動機影響其界定國家利益及國家目標。對於北京而言，民主化的臺北，其動機變得難以掌握，當北京之物質條件尚不足以凌架於臺北之上時，兩岸雖均有改變現狀之動機，但均無絕對優勢，因此處於緩和之安全困境。與 1982 年不同者，為臺北之動機改變，而其造成之原因與中共阻撓臺灣參與國際社會及軍事威脅有關。¹⁴⁰美國對臺軍售及安全承諾，相當程度維持臺灣防禦優勢，雖然臺灣對「一個中

¹³⁹ 中國的外交三光政策，為將台灣的邦交國挖光、將台灣的國際生路堵光，最後把台灣的談判籌碼榨光，逼得台灣只能接受所謂的港澳模式。兩岸關係無關我外交處境 黃志芳：三光政策迫我接受港澳模式,大紀元 <http://tw.epochtimes.com/7/7/20/60915.htm>

¹⁴⁰ 在兩岸關係改善的同時，民眾對大陸仍反感的原因，在調查的所有選項中，以「限制台灣參加國際組織」所佔比例最高(77.2%)，其次是「不民主」(68.4%)及「瞄準台灣的飛彈」(67.6%)。請參閱陸委會 2010 年兩岸關係國內各界民意調查綜合分析

國大陸」立場之動搖，但在此情況下，北京可以選擇的反應相當有限，其動機縱使強化為改變現狀，但囿於實力不足，要防止臺北進一步改變動機向改變現狀移動，有賴臺北的安提供者-華府-向臺北施壓。1998年七月民主黨的柯林頓總統在上海發表對臺「三不」政策，¹⁴¹2004年十月共和黨的國務卿鮑威爾(Colin Powell)稱臺灣「不是個主權國家」獲中共讚賞¹⁴²，在「安全困境」理論，美國作為「安全提供者」要防止臺北動機向「變現狀」移動，避免其動機遭北京誤解，陷入華府與北京之「安全困境」，必須澄清其動機。

肆、歐巴馬政府對 F-16 C/D 戰機案之可能決定及其影響

一、F-16 C/D 型戰機

事實上臺灣於 1992 年所採購之 F-16 A/B 型戰機並非其最佳選擇，臺灣所矚意者為 F-16 C/D 型戰機。



F-16 Fighting Falcon Photos (Source: Lockheed Martin <http://www.lockheedmartin.com/products/f16/>)

美國空軍取得 F-16 型戰機係於 1970 年代經過長期評估後之決定，以作為與 F-15 鷹式戰機 (F-15 Eagle) 高低配之用的全天候戰機。F-16 戰機係美國空軍於 1970 年代進行冗長評估後所決定採用，作為與 F-15 鷹式戰機 (F-15 Eagle) 高低配之用的全天候戰機。F-16 之勝出係多種因素角力後之結果，包括美軍內對戰機選擇極有影響力之人士，俗稱，「戰機黑手黨」(fighter mafia)、海軍、國會介入、國內

<http://www.mac.gov.tw/ct.asp?xItem=93993&ctNode=6333&mp=1>

¹⁴¹Shirley A. Kan, **1998 Summit and Clinton's Statement on the "Three Noes"**, RL30341: China/Taiwan: Evolution of the "One China" Policy - Key Statements from Washington, Beijing, and Taipei
http://ncseonline.org/NLE/CRSreports/international/inter-71.cfm?&CFID=16725858&CFTOKEN=21249272#_1_60

¹⁴²Warnings by Powell to Taiwan Provoke a Diplomatic Dispute, The New York Times, October 28, 2004 <http://www.nytimes.com/2004/10/28/international/asia/28taiwan.html>

因素、通用動力(General Dynamic)及諾普(Northrop)兩家公司之工業利益、歐洲盟友之喜好、飛機引擎之硬體問題等。¹⁴³ F-16 戰機據稱係洛馬公司(Lockheed Martin)第四代戰機中技術最先進者。¹⁴⁴洛馬公司由生產 F-16 之成熟經驗進而發展出 F-22 及 F-35 第五代戰機。¹⁴⁵ 該戰機也成為洛馬公司之熱門戰機，已為 25 個國家生產 4,400 架，及 14 個客戶採購達 53 次。¹⁴⁶美國在亞太地區選用 F-16 的盟友包括韓國、新加坡、泰國、印尼及臺灣等國。**F-16C 及 F-16D** 型戰機係指對應 F-16A/B 單座及雙座戰機，包括最新進之飛機駕駛員座艙全景控制與顯示系統 (cockpit control and display)。1981 年 11 月以後交運之 F-16 戰機有內建結構、及 All F-16s delivered since November 1981 have 內建智慧型飛機結構(built-in structural)自動偵測飛彈位置複合材料(composite material)追擊敵機、預流導線(wiring provisions)及系統結構(systems architecture)可以擴充增加多方位彈性精準打擊功能(permit expansion of the multirole flexibility to perform precision strike)、夜間攻擊及 視際外攔劫(beyond-visual-range interception missions)等。美國現役單位、美國國民空軍警衛隊(Air National Guard)及空軍預備役軍團(Air Force Reserve)等也先後將 F-16 A/B 型戰機改裝為 F-16C/D。¹⁴⁷

二、物質變數

(一)臺海空軍軍力平衡向大陸傾斜

據統計中共在無需加油之作戰半徑內，對臺部署 490 架戰機，並有機場可擴充百架戰機。而其中許多戰機多係舊戰機升級改裝，如轟六(B-6)中型戰略轟炸機係仿蘇聯 1950 年代之中型戰略轟炸機圖 16(Tu-16)研制生產，中共將之改裝升級並將配掛新式長程巡弋飛彈。¹⁴⁸ 據中華民國空軍分析，到 2015 年倘臺灣現役之 F-16 A/B 型戰機要有效對抗解放軍的 J-10,J-11 及 Su-20 戰機，其所需戰機比率為 5.18:1。倘臺灣可獲得 66 架 F16 C/D 型戰機，則比率可提升至 3:1。¹⁴⁹此外，解放軍空軍，積極研製新一代戰機、大型運輸機及空射型遠距精準武器，並持續完備飛彈防禦體系，加速指管資訊化建設，期具備奪取第一島鏈制空權。另新一代戰機

¹⁴³ Ingemar Dörfer, Arms Deal:The Selling of the F-16, CBS Educational and Professional Publishing, 1983, New York, Chapter1,,2

¹⁴⁴ F-16 Fighting falcon,

<http://www.lockheedmartin.com/data/assets/aeronautics/mediacenter/brochures/F-16med.pdf>

¹⁴⁵ Air Mobility, Combat Aircraft, Lockheed Martin,

http://www.lockheedmartin.com/capabilities/air_power/ visited on April 27, 2011

¹⁴⁶ Lockheed Martin, F-16 Fighting Falcon, <http://www.lockheedmartin.com/products/f16/> visited on April 27, 2011

¹⁴⁷ GlobalSecurity.org <http://www.globalsecurity.org/military/systems/aircraft/f-16cd.htm>

¹⁴⁸ Military and Security Developments Involving the People's Republic of China P49

¹⁴⁹ The maximum capacity of ROC Air Force is to accommodate 400 aircraft fighters due to the constraint on the related ground facilities and personnel, training factors. Interview with ROC Defense Liaison Division on April 5, 2011

已逐漸裝備各型遠程精準攻擊武器，且 2007 年起引進國外技術，自製預警及電子作戰支援機種，其預警及戰管能力已大幅提升。提高偵察預警、空中打擊、防空反導(彈)與戰略投送能力為發展重點。近年透過積極列裝新式精準打擊武器、資訊化指管裝備及參與聯外演訓，大幅增長其遠距精準打擊與戰略投送能力，並積極完善空軍機場與陣地保障設施，藉以完備後勤保障體系建設，提高主戰裝備綜合保障能力。另在「國土防空」向「攻防兼備」戰略轉變指導下，持續換裝第三代戰機及新型防空飛彈，以強化整體空防戰力。目前在軌之各型軍事衛星，可支援共軍在第一島鏈以西地區遂行作戰指管、晝夜監偵及情資傳輸等任務；另在 2020 年完成「北斗」導航定位衛星系統建置後，除可擺脫長期對美國 GPS 之依賴外，亦能有效提升其遠距精準武器打擊精度。¹⁵⁰



第一及第二島鏈

The First and Second Island Chains. PRC military theorists conceive of two island “chains” as forming aeographic basis for China’s maritime defensive perimeter(取自美國國防部 2010 年中國大陸軍力報告書)

以下為海峽兩岸空軍軍力比較，解放軍蘇 27 型戰機由 90 架增至 190 架，而中華民國國軍的 F-16 A/B 型戰機由 146 架減至 145 架，幻象 2000 由 58 架減至 56 架。2002 年

TAIPEI			BEIJING		
Aircraft	Type	Qty.	Aircraft	Type	Qty.
F-16 A/B		146	Su-30MKK/MK2	MR Fighter	40
Mirage 2000-5		58	Su-27SK/J-11B	MR Fighter	90
F-CK-1A/B,IDF		128	J-10A	MR Fighter	
F-5E/F		90	J-8	AD Fighter	170
AT-3		22	J-7	AD Fighter	624
			Q-5	GA Fighter	300
			JH-7A	GA Fighter	
			H-6	Bomber	150
			J-6		1500
TOTAL		444			2724

¹⁵⁰ 中華民國 100 年國防報告書 <http://afrc.mnd.gov.tw/mndreport/info03.html>

2011 年

TAIPEI			BEIJING		
Aircraft	Type	Qty.	Aircraft	Type	Qty.
F-16 A/B	MR Fighter	145	Su-30MKK/MK2	MR Fighter	100+
Mirage 2000-5	AD Fighter	56	Su-27SK/J-11B	MR Fighter	190
F-CK-1A/B	MR Fighter	126	J-10A	MR Fighter	150+
F-5E/F	MR Fighter	60	J-8	AD Fighter	390
			J-7	AD Fighter	580
			Q-5	GA Fighter	235
			JH-7A	GA Fighter	130+
			H-6	Bomber	160+

資料來源: The Balance of Air Power in the Taiwan Strait, US-Taiwan Business Council, May 2010



美國參謀首長聯席會主席(US Admiral chairman of the Joint Chiefs of Staff) 穆倫(Mike Mullen)海軍上將 2011 年 7 月 12 日間訪問中國大陸山東濟寧空軍機地試乘解放軍對臺主力戰機 蘇愷 27(Su-27)戰機 fighter at a People's Liberation Army Air Force base in Jinjing, Shandong province, on Tuesday. Ng Han Guan / Associated Press

(二)、物質變數比較不利臺灣

就兩岸軍事投射能力(military capability)而言，解放軍佔有優勢。

據中華民國國防部資訊，共軍目前三軍（含第二砲兵）部隊，總兵力約 230 萬餘人，臺灣三軍（無 第二砲兵）部隊，總兵力則約 27 萬餘人，就兵力而言，共軍總兵力幾達國軍總兵力的 10 倍。就武器裝備而言，在彈道飛彈及潛艦方面，共軍已具絕對優勢；另陸、海、空軍整體兵力優勢亦逐漸向共軍方面傾斜。以 2010 年兩岸國防預算比較，中共國防預算約 770 餘億美元，中華民國國防預算約 90 餘億美元，表面上相差約 9 倍，然中共軍事實際隱藏經費約為公布之 2 至 3 倍；整體而言，兩岸國防預算比較最高差距將達 21 倍之鉅，因此臺海兩岸各軍種主戰武器裝備比較差異更為懸殊。（臺海兩岸軍事能力現況統計比較，如圖表 2-2）。

表2-2 臺海兩岸軍事能力現況統計比較

項 目	國 軍	區 分	共 軍
總 兵 力	27萬餘人		230萬餘人
陸 軍	18萬人(含中央、聯勤、憲兵、後備) 戰甲車1,200餘輛 陸航直升機200餘架 重型火炮1,000餘門	兵 力 主戰裝備	126萬4千人 戰甲車7,000餘輛 陸航直升機400餘架 重型火炮2,000餘門
海 軍	3萬9千人 180餘艘 大型作戰艦30餘艘 兩棲艦10餘艘 潛艦4艘 1萬餘人	艦 艇 主戰艦艇 陸 戰 隊	26萬4千人 930餘艘 大型作戰艦70餘艘 兩棲艦40餘艘 潛艦60餘艘 8千餘人
空 軍	3萬7千人 420餘架 轟炸機0架 戰機380餘架 (F-16機、M-2000機、IDF機、F-5機) 強擊機0架 無人機0架 防空飛彈系統約30套	兵 力 戰 機 主戰機種	39萬4千人 3,400餘架(含海航) 轟炸機300餘架 戰機1,880餘架 (J-7機、J-8機、J-10機、SU-27機、SU-30機) 強擊機300餘架 無人機280餘架 防空飛彈系統約1,000套
第二砲兵	無	兵 力 戰路飛彈 戰術飛彈 核 彈 頭	14萬6千人 180餘枚 1,400餘枚(含巡弋飛彈) 450-500枚

中華民國國防部資料

臺灣國防部認為就整體而言，近期中共對外標榜其對國際社會之貢獻，塑造和平形象。在策略上從被動因應處理國際關切事務，向主動操控國際軍控、裁軍與防擴散體系議題方面轉變，企圖扮演第三世界領導者及區域事務仲裁者的角色。另中共雖認同兩岸關係已獲改善，惟仍不滿美臺軍事（售）交流，並持續強化對臺針對性武備，以及精進地面封（控）奪近岸島嶼演練等，顯見其並未調整「反獨促統」與「以武促統」思維，對此臺灣仍應持續堅實戰備整備，以因應軍事挑戰。¹⁵²

二、資訊變數(Information Variables)

(一) 中國大陸對美國認知偏負面

中國大陸對美國及中華民國之認知影響其對美國及中華民國行為之判斷。大陸之教科書書名中國大陸革命史，自鴉片戰爭至中華人民共和國成立，該書為大學入學考試之用，也形成知識份子之世界觀。書中以中國大陸共產黨為主體，強調中

¹⁵¹ <http://afrc.mnd.gov.tw/mndreport/info04.html>

¹⁵² <http://afrc.mnd.gov.tw/mndreport/info04.html>

共係引導中國大陸走向社會主義道路的領導力量，沒有中共就沒有新中國大陸。¹⁵³ 該書以中國大陸國民黨取代中華民國，美國被描繪為支持國民黨之反革命勢力。全書有兩章用以敘述對日抗戰。¹⁵⁴ 一面倒的歷史教科書也因此限制官方在國際問題之調性及中共對美國、日本及臺灣之態度。因此，中國大陸一般民意對美日並不友好。據中國大陸民意測驗調查顯示，中國大陸感到友好的國家有：德國 63%、俄羅斯 62%、法國 60.4%、美國 48.8%、日本 29%。此外，80%受訪者反對美國在東亞駐軍及軍事干預朝鮮半島。¹⁵⁵

在對臺動機，中共持續堅持「一個中國大陸」，自 1995 年及 1996 年對臺「文攻武嚇」，至 2005 年 3 月 14 日第十屆全國人民代表大會第三次會議通過「反分裂國家法」¹⁵⁶，均在展現其「反臺獨」之動機。此外，中共之動機已超越其基本生存安全，帶有歷史使命性質。中共「國防部」在國防白皮書揭櫫，兩岸統一是中華民族走向偉大復興的歷史必然。海峽兩岸中國大陸人有責任共同終結兩岸敵對的歷史，竭力避免再出現骨肉同胞兵戎相見。兩岸應積極面向未來，努力創造條件，通過平等協商，逐步解決歷史遺留問題和兩岸關係發展進程中國大陸的新問題。兩岸可以就在國家尚未統一的特殊情況下的政治關係展開務實探討。可以適時就軍事問題進行接觸交流，探討建立軍事安全互信機制問題，以利於共同採取進一步穩定臺海局勢、減輕軍事安全顧慮的措施。兩岸應在一個中國大陸原則的基礎上協商正式結束敵對狀態，達成和平協議。¹⁵⁷

（二）美國對中國大陸認知

對美國而言，中共之動機頗為可疑，對中共動機之判斷，形成戰略選擇之依據。美國柯林頓、布希總統於任其之初，為區別與前任對中國大陸政策之差異，對中共取敵對策略，柯林頓強調人權，將之與最惠國待遇掛勾，布希受新保守主義影響，視中國大陸為戰略對手(strategic adversary)，以零合方式與中共在亞洲競逐影響力。但二者均因政策失敗及認知中國大陸之崛起，不得不改弦易轍，尋求與中共合作。¹⁵⁸ 2005 年美國估算中共軍費開支為 900 億美元，對臺非彈部署由 500 枚增至 750 枚，美國前國防部長倫斯斐於 2005 年五月於訪問中國大陸前夕，在新

¹⁵³ 楊先材, 中國革命史, 新華書店, 北京, 1989

¹⁵⁴ 姜華宣主編, 新編中國革命史, 人民出版社, 1990

¹⁵⁵ Survey conducted by China Daily and Horizon Research Consultancy Group; IMF, World Bank Economic Outlook Data Base. Special Edition on President Hu Jin Tao's Visit ,China Daily, January 19, 2011, USA Edition p1-2

¹⁵⁶ 反分裂國家法 <http://www.china.com.cn/chinese/PI-c/810355.htm>

¹⁵⁷ 2010 年中國國防白皮書發表 <http://big52010年中國國防白皮書發表>
<http://big5.cri.cn/gate/big5/gb.cri.cn/27824/2011/03/31/5190s3204844.htm.cri.cn/gate/big5/gb.cri.cn/27824/2011/03/31/5190s3204844.htm>

¹⁵⁸ Michael D. Swaine, *America's Challenge, Engaging a Rising China in the Twenty-First Century*, Carnegie Endowment, 2011, p54-55

加坡公開質疑中共大幅增加軍備開支，使得美國和整個地區都對中國大陸的戰略方向及動機感到不安。¹⁵⁹ 儘管在布希時代對中共之戰略動機不甚清楚，美國副國務卿 Robert Zoellick 則視中共為「利害關係者(stake holder)」¹⁶⁰，認為中共乃可合作之伙伴，易言之，美國對中共由競爭轉向合作有，反映對中共動機認知之改變。此外，兩國亦努力建立軍事互信，中美兩國在防擴散、反恐和雙邊軍事安全合作等領域開展磋商。1997 年，中美兩國建立國防部防務磋商機制。2009 年 6 月和 2010 年 12 月，兩國舉行第十次、第十一次國防部防務磋商，就共同關心的問題進行對話。2009 年 2 月和 12 月，中美舉行第五次、第六次國防部工作會晤。¹⁶¹

		貪婪(greedy)	
		Yes	No
尋求安全 (security seeking)	Yes	Greedy Ronald Reagan	Security Seeker Alexander Haig Robert Zoellick
	No	Purely Greedy Donald Rumsfeld	Unmotivatrd

美國眼中之中國大陸動機

三、美「中」臺物質變數與資訊變數之加乘影響

美國對中共動機之認知與瞭解在「安全追求者」及「貪婪」間移動。在小布希政府時代，雖然財富是軍力的泉源，但二者比不等同。¹⁶² 中國大陸的經濟成長意味其有更多剩餘可用於軍事以確保實現其目標。美國歐巴馬政府體認美國經濟實力決定美國力量及影響力，疲弱的經濟影響美國領導力。¹⁶³ 美中軍力相較，美國在經費及裝備享有優勢，中國大陸則在人數 226 萬勝過美軍 158 萬人。但詳細軍力比較仍須參考淨評估(net assessment)。

¹⁵⁹ Rumsfeld: China buildup a threat to Asia , NBC news, visited on July 30, 2011

http://www.msnbc.msn.com/id/8091198/ns/world_news-asia_pacific/t/rumsfeld-china-buildup-threat-asia/

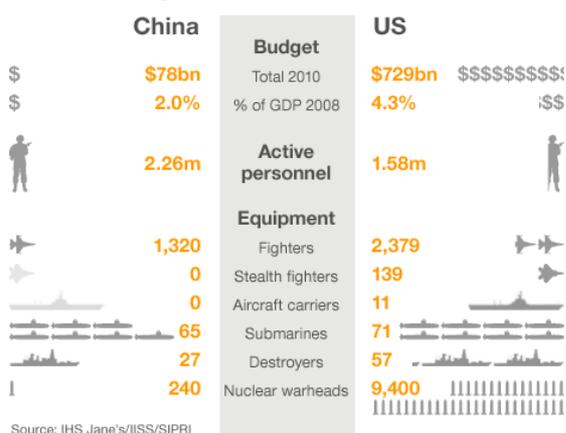
¹⁶⁰ Whither China: From Membership to Responsibility? Remarks to National Committee on U.S.-China Relations September 21, 2005 Robert B. Zoellick, Deputy Secretary of State http://www.ncuscr.org/files/2005Gala_RobertZoellick_Whither_China1.pdf

¹⁶¹ 中國國防白皮書 2010 年 <http://big5.cri.cn/gate/big5/gb.cri.cn/27824/2011/03/31/5190s3204844.htm>

¹⁶² For detailed assessment of power see John J. Mearsheimer, The Tragedy of Great Power Politics, Norton, New York, 2003, Chapter 3

¹⁶³ National Security Strategy, May 10, 2010, White House, p2 http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf

China-US military balance



美中軍力比較 資料來源：英國國家廣播電臺

<http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-pacific-13450316>

但隨著美國預算赤字及負債增加，與中國大陸盈餘增加，形成對比。美國不易維持現有規模之國防開支，中共則不然。¹⁶⁴本文撰寫時，美國空軍於 15 年來首次削減預算，將減少 Joint Strike Fighter 飛行員、後勤運作及裁併一些空軍部隊。¹⁶⁵雖然美國經濟擴張在 2011 年第一季放緩，經濟學家期望此為暫時現象。美國 2010 年第 4 季經濟成長為 3.1%，但 2011 年第一季為 1.8%。¹⁶⁶中國大陸的經濟強勁成長與美國形成對比。中國大陸於 2010 年雖經濟活動放緩，但受助於信用擴張、實質出口及強烈房地產建築等，助益維持工業生產強勁。¹⁶⁷

因此，崛起的中國大陸長期而言，已成為一個必需考量的因素(a substantial factor)。就經濟而言，GDP 規模影響一國軍力擴充，但不必然決定其程度。決定經濟能量投入軍事目的之多寡，乃政治問題。¹⁶⁸解放軍一直要求其預算提升為佔政府總預算 15%，約佔 GNP2.5-3%，並自 1989 年開始獲得該資源。其中主要原

¹⁶⁴ William Antholis and Martin Indyk, How we're doing as the world shifts, Washington Post, Sunday, February 13, 2011, p A23

¹⁶⁵ Air Force sees first decrease in 15 years, Stars and Stripe, Wednesday, February 16, 2011, Vol.66, No. 303, p5

¹⁶⁶ Catherine Rampell, U.S. Economic Growth Slows to 1.8% Rate in Quarter, New York Times, April 28, 2011 <http://www.nytimes.com/2011/04/29/business/economy/29econ.html?hp&emc=na>

¹⁶⁷ China by the Number, Asian Economic Monitor, UBS Investment Research, April 28, 2011,

¹⁶⁸ Klaus Knorr, Military Power and Potential, D.C. Heath and Company, Lexington, Massachusetts, 1970, Chapter 3, Economic Capacity pp 41-117

因為文人政府對軍方之保證，軍費開支將隨經濟成長同步調升。¹⁶⁹ 因此，如果中國大陸維持高經濟成長，不僅容易維持政治穩定，也易於維持擴大軍費開支。長期而言，中國大陸將成為與其規模、人口及歷史地位相襯的全球軍事強權。緩慢的經濟成長，並不必然會中止其軍事開支。¹⁷⁰

因此中國大陸之崛起，使得美國所面臨的戰略環境與 1982 年及 1992 年大不相同。儘管中國大陸逐漸擴張其全球影響力，但其主要之政治及安全關注仍集中在亞洲，一方面由於亞洲國際環境動盪及不確定，另一方面因為北京有限實力仍難發揮全球性影響力。因此，美國對中國大陸之政治及安全政策仍集中在亞太地區。¹⁷¹中國大陸的 GDP 成長已經超越日本，躍居世界第二大經濟體。2011 年上半年中國大陸與東協的雙邊貿易額達 1,711.2 億美元，年增率達 25%，東協已超越日本，躍升為中國大陸第 3 大貿易夥伴。2010 年 1 月 1 日中國大陸與東協自由貿易區啟動之後，雙邊貿易額快速成長。去年 10 月，中國大陸總理溫家寶出席中國大陸與東協領導人會議時，提出 2015 年實現雙邊貿易額達 5,000 億美元的目標。由於去年中國大陸與東協貿易額為 2,928 億美元，意味著 5 年內雙方貿易將成長 70.8%。¹⁷²在東北亞，日本、南韓及臺灣均為中國大陸主要貿易伙伴，2010 年三國分列中國大陸第二、四及五名，2978 億美元，2072 億美元及 1454 億美元。¹⁷³三國對大陸享有貿易順差，大陸則對美國享有順差。據駐日本使館經商處消息日本財務省日前發表的最新貿易統計顯示，2010 年中日貿易實現 V 型復蘇，幾乎恢復到金融危機之前的歷史最高水準。據日方統計，2010 年中日貿易總額達到 26.5 萬億日元，同比增長 22.3%。其中，日本對中國大陸出口 13.87 萬億日元，自華進口 13.41 萬億日元，分別同比增長 27.9% 和 17.2%。日本對華貿易赤字連續 5 年持續縮小，比去年下降 73.3%，降到 3208 億日元。統計顯示，中國大陸自 2007 年成為日本第一大貿易夥伴以來，在日本 外貿 中的比重穩步上升，2010 年占比達到 22.3%，比 2009 年(20.5%)提升 1.8 個百分點。¹⁷⁴使得日、韓、臺在

¹⁶⁹You Ji, *The Armed Forces of China*, I.B. Tauris Publishers, Singapore, 1999 pp 60-61

¹⁷⁰Dwight Perkinns, *China's Economic Growth: Implications for the Defense Budget*, *Strategic Asia*, Issue 2005-2006, PP 362-385

¹⁷¹Michael D. Swaine, *America's Challenge, Engaging a Rising China in the Twenty-First Century*, Carnegie Endowment, 2011, p53

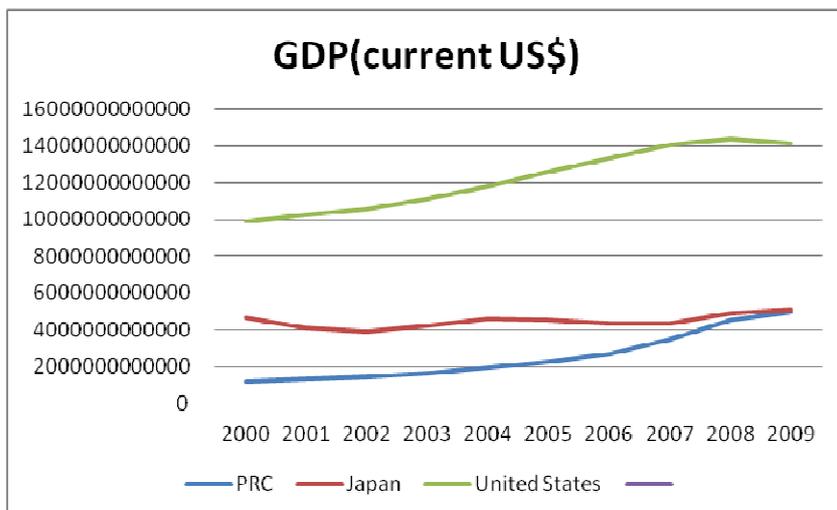
¹⁷²東協躍升中國第 3 大貿易夥伴,工商時報,2011 年 7 月 27 日

<http://news.chinatimes.com/2007Cti/2007Cti-News/2007Cti-News-Content/0,4521,50103936+122011072700183,00.html>

¹⁷³PRC General Administration of Customs, *China's Customs Statistic*, *US-China Business Council* <https://www.uschina.org/statistics/tradetable.html>

¹⁷⁴去年中日貿易實現 V 型復蘇 http://class.wtojob.com/class231_57600.shtml

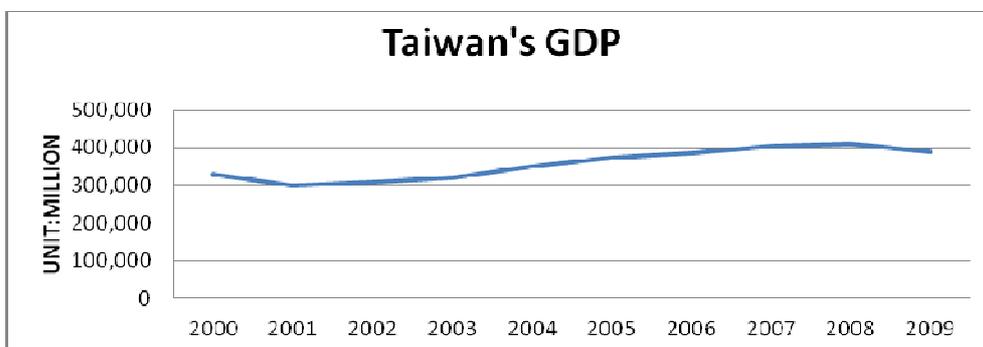
經濟上與中國大陸關係緊密，而在安全上仍賴美國之保護，中國大陸的經濟成長意味東亞權力重新分配。



2000-2009 年美日「中」GDP 變化 f

Source: The World Bank

臺灣於 2000-2010 年之 GDP 之年平均成長率為 2.8%，約每年 357,271 百萬美元，遠落後中國大陸。因此在可轉換為軍事力量之資源相對遜於中國大陸。據統計，臺灣之國防預算約佔政府總預算 16%，而其中多數軍用在人員維持。



2000-2009 年臺灣 GDP 變化

圖 6-1 民國 91 至 100 年度國防預算與中央政府總預算關係



臺灣國防預算佔政府總預算比率變化

綜上比較，中國大陸之土地、人口及龐大之 GDP 規模構成其權力(power)來源，在兩岸之攻守平衡(offense-defense balance)上，中共投資在攻擊臺灣所需之成本及臺灣為防禦中共攻擊所需部署兵力之成本，決定中共武力犯臺之成本，中共之經濟成長及持續在軍事之投資，長期而言，臺灣在正規軍力之投資恐愈來愈難與中共抗衡。此外在決定攻守優勢，地理環境與軍事科技影響一國是否具有守勢優勢。中共近年來之軍事投資，如發展隱形匿蹤戰機 J-20 與美國 J-22 抗衡之勢，¹⁷⁵以航空母艦克服臺灣西岸地理環境有利臺灣進行防守之優勢。中共斥資費時五年改建中國大陸首艘航母「瓦雅格號」(Varyag)，中共認為航母乃大國之象徵(All of the great nations in the world own aircraft carriers -- they are symbols of a great nation)美國則對中共之動機持保留態度，表示美國將維持必要軍力以保護美國利益、防禦盟邦及嚇阻可能敵人之恫嚇及侵略。¹⁷⁶此不僅彰顯中國大陸對航母改造的速度與能力遠超出預期，未來航母啓用後，對臺灣東岸的控制與威脅能力也將相對增加。儘管航母主要目的是確保中國大陸石油供應與海上運力，但航母一旦出航，對臺灣東岸的控制與威脅能力恐將加強。¹⁷⁷整體而言，中共之經濟成長與

¹⁷⁵ A Chinese Stealth Challenge? Wall Street Journal, visited on August 1, 2011

<http://online.wsj.com/article/SB10001424052748703808704576061674166905408.html>

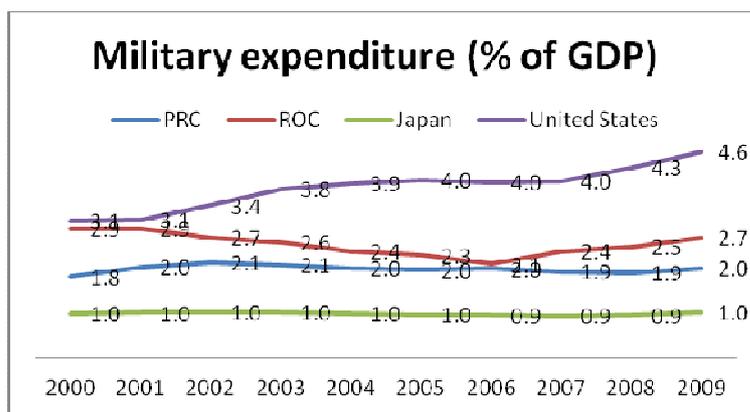
¹⁷⁶ First Chinese Aircraft Carrier Revealed, abc News June 9, 2011 visited on August 1, 2011

<http://abcnews.go.com/Blotter/chinese-aircraft-carrier-revealed/story?id=13800990>

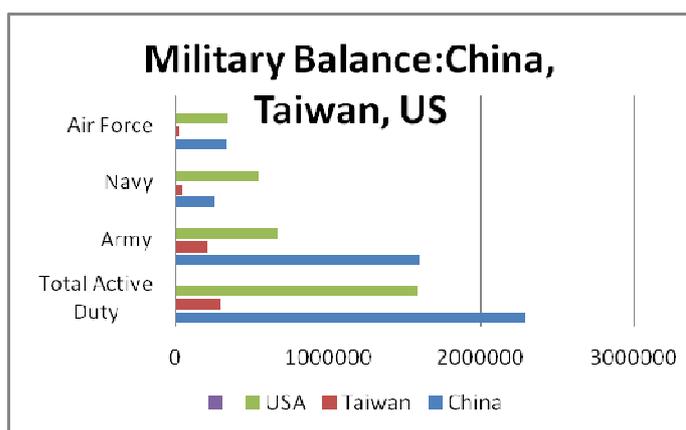
¹⁷⁷ 中國航母就位「威脅台灣」，2011年04月08日

http://tw.nextmedia.com/applenews/article/art_id/33304113/IssueID/20110408

軍事能力成長有正向關係，也對美國及臺灣之戰略選擇形成挑戰。



中華人民共和國、中華民國、日本及美國軍費開支佔 GDP 之比例。



臺美中三方軍力比較 James Hackett,ed, The Military Balance 2010(The International Institute for Strategic Studies, Oxfordshire: Routledge Journals, 2010)



Images that appear to show Beijing's prototype stealth fighter jet during a 'taxi test' at a facility in western China. source : Wall Street Journal

<http://online.wsj.com/article/SB10001424052748703808704576061674166905408.html>



The former Soviet "Varyag" aircraft-carrier in the Ukrainian port of Ilyichevsk in this June 19, 2000 file photo. 中共首艘航母 source :

<http://abcnews.go.com/Blotter/chinese-aircraft-carrier-revealed/story?id=13800990>

四、兩岸互動下臺灣之選項

在兩岸實力及傳統軍力比較下，臺灣已居於弱勢，當面對中共威脅，但仍對中共之動機存有不確定(UNCERTAINTY)，亦即在承諾維持現狀，遵守「九二共識」下，中共之動機倘已改變為「安全追求者」，臺灣之戰略選擇自合作(cooperative)至競爭(competitive military)之軍事政策皆有：(一) 在和平時期建立結盟(alliance) (二) 增加嚇阻力量，提高中共犯臺成本，(三) 與中共合作，(四) 採取協同政策(compatible policy)。前二者均與美國直接有關，倘無美國對臺之安全承諾，以中國大陸在「攻擊/防禦比率」之優勢，；第(一)有賴美國在亞洲所建立以美國為中心之幅射狀(HUB AND SPOKES)安全戰略，與美國在亞洲主要盟邦如日

其飛行半徑內。雖然自 2008 年 5 月馬總統就職以來，兩岸關係改善，但中共之建軍及在臺灣對岸部署先進武力，並未曾稍減。¹⁸¹對於臺北及華府而言，難以確定北京之動機與意圖，產生四可能情況，依安全性高低分別由①至④。中共政權「統一」（貪婪）之動機一直未變，但其意圖則在維持現狀及修正間移動，亦即在③與④移動。而臺灣之民調顯示，統一及獨立均為其動機，其意圖之改變與否則視為在威脅程度高低。

隨著中共軍事科技改善，臺灣的地理屏障也漸失優勢。臺灣的地理環境（西海岸泥灘）、每年八至九月及十一月至四月之季風、臺灣海峽屏障、風勢及降雨等天然因素，使攻臺之兩棲登陸作戰困難且代價高。¹⁸²雖然自然之地理環境有利臺灣採取守勢，但解放軍在潛艦、短程飛彈及地面攻擊巡弋非彈等軍事現代化，已降低該地理優勢。¹⁸³

對華府而言，謝淑麗(Susan L. Shirk)指出，美國的兩難是：僅因中國大陸軍力強過臺灣，就該默從「和平統一」或應阻止此事，從經濟軍事雙管齊下對付中國大陸？但又如何確定中共一旦擁有新式裝備會不想動用？¹⁸⁴

六、美國對臺軍售之正反意見

近年來有關美國對臺軍售議題之正反意見兼有之，分述如下：

1. 中共外交部認為，美國對臺軍售已構成嚴重違反美中三公報，尤其是「八一七」公報，並粗暴干涉中國大陸內政。此舉將嚴重危害中國大陸國家安全，及破壞中國大陸和平統一。美國對臺軍售勢將傷害美中關係，對雙邊關係及許多領域之合作產生負面影響。¹⁸⁵解放軍將領亦警告，倘美國對臺出售F-16戰機，將傷害美中關係。¹⁸⁶
2. 中共對美國對臺軍售之反應使雙邊關係趨向負面政治螺旋下降(negative political spiral)。2010年1月美國宣布64美元臺軍售¹⁸⁷，中國大陸旋即中止與美

格式化: 項目符號及編號

¹⁸¹ Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2010

http://www.defense.gov/pubs/pdfs/2010_CMPR_Final.pdf

¹⁸² David Shambaugh, *Modernizing China's Military: Progress, Problems, and Prospects*, University of California Press, 2002, p324-326 For detailed information on Taiwan geography please visit <http://www.gio.gov.tw/taiwan-website/5-gp/yearbook/01Geography.pdf>

¹⁸³ William S. Murray, *Revisiting Taiwan's Defense Strategy*, National War College Review, Summer 2008, Vol.61, No.3, pp13-38

¹⁸⁴ 謝淑麗，*脆弱的強權 China:Fragile Superpower*，遠流出版社，2008年5月1日，p241

¹⁸⁵ Vice Foreign Minister He Yafei Made Stern Representations to the US Ambassador to China on Announced US Arms Sales to Taiwan, <http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjb/zygy/gyhd/t655102.htm>

¹⁸⁶ Zhang Ming'ai, *China is no threat to the U.S.: General* ,

http://www.china.org.cn/china/NPC_CPPCC_2011/2011-03/15/content_22147004_3.htm

¹⁸⁷ 2010年與2008年分別宣佈了大型軍售案，金額皆為64億美元，請參閱美國在台協會台北辦事處網站：<http://www.ait.org.tw/zh/pressrelease-pr1012.html>

國軍事交流活動。中共反應顯示，中止軍事對話係一項懲罰性措施。雖然中共一再宣稱改善美「中」軍事關係之意願，但不斷由其它中共認為更重要之目的地所取代，使美「中」軍事關係善之目的升華(sublimated)。¹⁸⁸

3. 雖然多數國會議員贊同對臺軍售，但參議員Feinstein及 Specter卻反對出售F-16型戰機予臺灣，認為此舉將刺激北京。¹⁸⁹
4. 冷戰後，1970 及 1980 年代在戰略考量下之美國親北京決策已不復存在。中共日漸增強之實力，其本身已經獨立成爲一項重要因素。但此並不意味美國無可避免將倒向北京。有論者認為，中共日益強大，並不斷在臺灣問題及其它問題對美國施壓，因此美國應包容中共之「臺灣問題」。
5. 倘美國戰略係受國際體內權力分配、地理臨近性及軍事力量(military capabilities)等原則支配，崛起的中國大陸不可能成爲美國的威脅。美國圍堵崛起的中國大陸需賴傳統硬實力，同時亦需明白承諾保衛臺灣，支撐臺灣軍力，此代價將太高。¹⁹⁰
6. 中國大陸乃安全追求者，長期視臺灣爲其一部份。倘臺灣追求獨立超過中國大陸可以容認之極限，美中極有可因此爆發戰爭。¹⁹¹
7. 美國對中國大陸之圍堵政策有別於「交往」政策，前者多賴傳統「硬實力」之工具如軍事力量及外交結盟以遏制中國大陸之大國崛起。圍堵政策需要美國師法冷戰時期反蘇策略，將打壓中國大陸崛起符合其利益之國家組成強大同盟，尤其是加強美日安保關係，同時使賦予該聯盟完全反中之任務。圍堵需要美國清楚承諾支持臺灣軍力。

雖然中國大陸崛起影響美國之戰略選擇，但維持美國對臺軍售仍爲兩黨共識，其主要論點有：

1. 臺灣是美國的老朋友及忠實盟友。冷戰時期臺灣是美國軸心與幅軸 (hub and spoke) 戰略之一部分，使雙方於 1954 年簽署「共同防禦條約」維持堅實之安全之關係迄 1980 年。「臺灣關係法」之制定及其中之安全條款係用以向中華民國保證美國不會背棄長期盟友。¹⁹²
2. 美國在臺有實質利益。在經濟面向，美臺貿易旺暢，臺灣是全球第 14 大貿易

格式化: 項目符號及編號

¹⁸⁸ Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2010, p54 在心理學中，升華 (sublimation) 是一個由弗洛伊德發明的術語，最終用來描述作爲力比多反射的精神。它起源於弗洛伊德的精神分析方法，有時也被稱爲心理防衛機制的一種類型。根據 Wade 和 Tavris 的定義，當替代 (displacement)「具有較高的文化或有益社會的目的，例如藝術或發明創造時」，就成了升華。

¹⁸⁹ Shirley A. Kan, Taiwan: Major U.S. Arms Sales Since 1990, CRS Report for Congress, September 28, 2010

¹⁹⁰ Christopher Layne, China's Challenge to US Hegemony, Current History, Philadelphia: Jan 2008. Vol. 107, Iss. 705; pg. 13, 6

¹⁹¹ Charles Glaser, Rational Theory of International Politics, Princeton University Press, 2010, pp278-281

¹⁹² Wolff and Simon, eds, Legislative History of the Taiwan Relations Act, p 19

國，美國第 7 大出口市場，第 5 大農產品外銷市場及主要汽車外銷市場。¹⁹³

3. 臺灣與美國共享基本價值。臺灣自 1980 年代開始民主化與中國大陸 1989 年「六四屠殺」形成強烈對比，此亦成爲兩黨支持臺灣之正當性並促使美國於 1994 年檢討對臺政策。¹⁹⁴
4. 臺灣與大陸武器競賽是質與量的比較。沈大衛認爲，臺灣的武器系統在許多類別對中國大陸享有質的優勢，其質量仍高過中國大陸武器系統，因此可藉質的優勢抵消中國大陸量的優勢。¹⁹⁵
5. 美國防部評估，臺灣拒絕中共空優的能力正在減弱。美國第 111 屆國會也對臺海軍力失衡表示關切。¹⁹⁶2011 年 4 月 13 日國會通過決議案呼籲歐巴馬總統應迅速批准出售 F-16C/D 型戰機予臺灣。¹⁹⁷5 月 26 日有過半數參議員致函歐巴馬總統，作相同呼籲。

七、美國之選擇及其影響

在 F-16 C/D 型戰機之軍售案，本節由「安全困境」審視臺灣是否需要該批軍備，美國應否出售該軍備，中國大陸在本案之可能反應所代表之意義及美國可能之決定可能產生之後果及其對臺灣及兩岸關係之影響。

本節以構成美國對臺軍售之「臺灣關係法」、「六項保證」及其「一個中國大陸」¹⁹⁸政策之框架內分析該 F-16 C/D 型戰機之軍售案。由於北京從未放棄以武力解決

¹⁹³ Testimony before the House International Relations Committee by Deputy Assistant Secretary Susan L. Shirk, East Asian and Pacific Bureau, Department of State, May 20, 1998

¹⁹⁴ Winston Lord, Taiwan Policy Review, US Department of State Dispatch, vol. 5, no 42 (October 17, 1994), p. 705

¹⁹⁵ David Shambaugh, Taiwan's Security

¹⁹⁶ Shirley A. Kan, Taiwan: Major U.S. Arms Sales Since 1990, CRS Report for Congress, September 28, 2010 The resolution was introduced by Democratic Representative Robert Andrews and Republican Representative Scott Garrett. The resolution was introduced by Democratic Representative Robert Andrews and Republican Representative Scott Garrett.

¹⁹⁷ The resolution was introduced by Democratic Representative Robert Andrews and Republican Representative Scott Garrett. This in itself was remarkable because the two represent opposite ends of the political spectrum and give some indication of the widespread support for the sale from both sides in Washington. William Lowther, Resolution on F-16s in US Congress, Taipei Times, April 15, 2011, <http://www.taipeitimes.com/News/front/archives/2011/04/15/2003500786>

¹⁹⁸ AIT Chairman Raymond Burghardt Press Roundtable Taipei, January 25, 2011

<http://www.ait.org.tw/zh/officialtext-ot1102.html> In response to a question raised by Koo Shu-ren, Common Wealth Magazine, Burghardt pointed out there existed discrepancy over "one China" between Washington and Beijing referring to the joint statement of 2011 by saying that if you look at the Chinese text, you can look for yourself, that while the English text says "its One China Policy" there is no "tade" in the Chinese text. This is a game that's been going on for 38 years, since the 1972 communiqué so I guess it will never stop.

兩岸爭端，其動機清楚，兩岸並不存有「安全困境」，而中共由其過往之紀錄及其軍事能力，對美國之生存安全並不構成威脅。臺北對軍購之請求及其最終之安全，仍決定在美國；因此中共之軍力提升，其實係以美國為對象。小布希總統及歐巴馬總統延持對此軍售案之決定，顯示美國政府處於猶豫不決（indeterminacy）狀態，由於美國所獲得有關中共之物質資訊及其動機資訊並不一致（countervailing），使得美國在選擇與中共合作(拒絕出售)及競爭(出售)兩個極端間徘徊，也使得決定更為複雜難定。¹⁹⁹

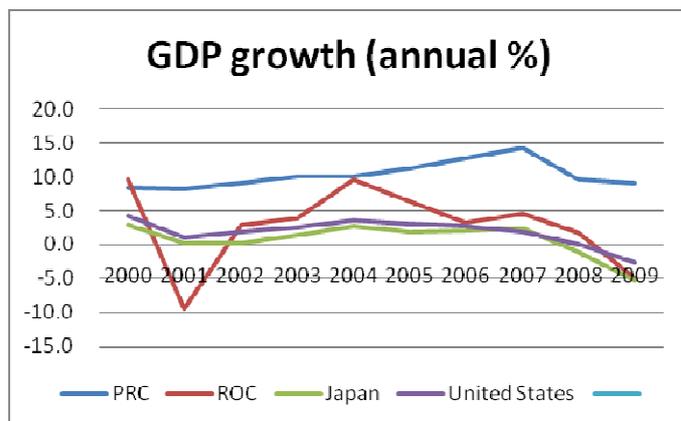
(一)美國面項

倘美國仍認為「任何企圖以非和平方式來決定臺灣的前途之舉 -- 包括使用經濟抵制及禁運手段在內，將被視為對西太平洋地區和平及安定的威脅，而為美國所嚴重關切」，是否出售 F-16 C/D 型戰機，可由「出售」與「拒售」分析其可能影響。

(二)歐巴馬之決策環境

歐巴馬所處之國際環境與老布希總迥異。中國大陸 GDP 以年增率 10% 之速度成長，達 4,9850 億美元，美國之 GDP 成長率為 1.8%，達 14,1190 億美元。倘一切條件不變，中國大陸可望於 10 年內追上美國，而中國大陸之快速經濟成長，及美國的衰落，引起「中國大陸崛起」及「權力移轉」（power transition）之討論。

200



美「中」日臺 GDP 成長率變化

¹⁹⁹ Indeterminacy is a serious problem, see Jon Elster, *Solomonic Judgements*, Cambridge University Press, 1989, pp7-17, 26-7, 107-10, 134-9, 181-94

²⁰⁰ For power transition research see Jonathan M. DiCicco and Jack S. Levy, *The Power Transition Research Program: A Lakatosian Analysis*, in *Progress in International Relations Theory* by Elman, MIT Press, London, 2003, pp109-157

(三) 美國國家利益

歐巴馬政府界定美國國家利益包括四個部份，國土、人民、盟邦及伙伴之安全，經濟繁榮、尊重普世價值（universal values）及在美國領導下促進國際秩序。為維護美國的全球利益，美國需具有同時應付兩個侵略國的能力。²⁰¹但由於日蹙之經濟實力，及債信評等受降級²⁰²，使其可投注於軍事之資源將大受影響。因此美國未來十年倘無外來資源援助，能否維持此一全球性之姿態(posture)，不無可疑。在東北亞日本已負擔美國 80%之駐軍費用，有效紓解財務壓力。²⁰³當美國面臨財政困窘之際，中國大陸批評華盛頓當局嚴詞批評美國舉債度日，並呼籲華盛頓應大砍「龐大的軍事開銷和社會福利支出」，否則這次調降僅是「更加慘烈債信降等的序曲」而已。²⁰⁴



美國標準普爾公司(S.& P.)於 2011 年即不斷警告，倘國會不調高政府舉債上限，及採取長期計畫至少於 10 年內減少政府債務 4 兆美元將調降美國債信評等。資料來源：紐約時報

(四) 美國在亞太地區戰略

²⁰¹ US Quadrenni al Defense Review Report 2010

²⁰² 標準普爾公司(Standard & Poor's)調降美國債信評等反映美國財務狀況出現問題，S.& P. Cuts U.S. Debt Rating for First Time, New York Times, http://www.nytimes.com/2011/08/06/business/us-debt-downgraded-by-sp.html?_r=1&nl=todaysheadlines&adxnnl=1&emc=tha2&adxnnlx=1312660117-dlDShNAs17Tf/YiHZLytXQ

²⁰³ Interview with Japanese official on April 28, 2011

²⁰⁴ 陸開砲：全球儲備貨幣該換了,中央社,<http://tw.news.yahoo.com/article/url/d/a/110806/5/2wepg.html>

美國仍沿襲二戰後之戰略，透過以美國為主之雙邊安全條約，維持與亞洲盟邦之關係，美國視日本、南韓、澳大利亞、菲律賓及泰國等為美國在亞洲安全之基石 (bedrock) 及亞太地區繁榮之動力。美國矢志要繼續深化及使盟邦關係與時俱進以反映亞太的動力及 21 世紀的戰略趨勢。美國認為日本及南韓在解決區域及全球問題日益重要之領袖，同時也落實及促進共同民主價值。在中國大陸問題，美國繼續追求與中國大陸正面、建設性及全面關係。美國歡迎中國大陸扮演負責任領導角色，與美國及國際社會促進當務之急，如經濟復甦、氣候變遷及核武擴散管制等問題。美國同時也關注中共軍事現代化並準備相對回應以確保美國利益及盟邦無論在區域或全球，均不會受到負面影響。為此，美國鼓勵中國大陸隨其影響力日增之際，其選擇能有助和平、安全及繁榮。美國運用新成立之戰略經濟對話 (Strategic and Economic Dialogue) 解決廣泛問題，並改善兩國軍方溝通以減少誤解。在兩岸關係，美國鼓勵兩岸持續降低緊張。歐巴馬政府也承認華府與北京並非在所有問題意見一致，但歧見並不礙於雙方在互利問題進行合作，美中務實及有效之關係係解決二十一世紀主要挑戰不可或缺之要件。²⁰⁵ 美國與中國大陸關係確既合作又競爭。在以中國大陸為假想敵之戰略考慮下，美國駐日地面部隊有 80% 駐紮在沖繩。日本戰機則以沖繩與關島為防衛半徑，以此畫出可到達中國大陸四川盆地軍事工業所在、北韓及越南東京灣 (Gulf of Tonkin)。

206

(五) 美國的抉擇

一國之軍事政策應反映其動機，及其所處之國際環境所製造之限制與機會。而此國際環境又取決於物質變數，即權力(power)及攻守變數(offense-defense variables) 以及最重要之資訊變數，一國對敵對者動機之瞭解及敵對者對該國動機之瞭解。其次，國家有時從事不必要之軍事競賽。據 Glaser 研究，當一國決策背離理性基線(rational baseline)，其結果必然不利。²⁰⁷ 一國選擇之最佳軍事政策，其多受其動機及國際環境影響。對於追求安全之國家而言，環境安全(security environment) 才是引發軍備競賽及升高戰爭可能性之主因。因此，危險的是「國際環境」而非「軍備競賽」。

美國對臺軍售是否是為險行為，審度美國的國家利益、在東北之戰略利益及面對崛起的中國大陸，是否應對臺出售中共界定為「紅線」的 F-16 C/D 戰機，其可能產生四種狀況：

就美國防衛臺灣之決心，上表兩種可能決策是否出售該軍備與臺灣，產生四種不同可能組合。但其基本前提為，臺灣安全乃美國重大利益，其涉及美國生存 (survival) 安全。

在第一個情況，當安全追求者(security seeker)所處之國際環境使其必須建軍，其

²⁰⁵ National Security Strategy, White House, pp 43

²⁰⁶ Interview with Japanese official on April 28, 2011

²⁰⁷ Charles Glaser, Rational Theory of International Politics, Princeton University Press, p230-231

進行軍備建立及縱使其後衍生軍備競賽，雖然軍備競賽與戰爭有關聯性，但不必然引起戰爭。此仍為理性決策。

在第二個情況，而倘當安全追求者(security seeker)決定建軍之決定與所處之國際環境不符，其建軍及所引發之軍備競賽反而降低自身安全。在此次佳選項(suboptimal race)，使原不必要之戰爭變得可能。此部份反映國內政治扭曲。

美國評估軍力後是否應該出售 F-16 C/D 型戰機

		是	否
是 美國是否出售	①最佳銷售 此項選擇係基於必要而進行之軍備競賽	②次佳銷售 在此情形下對臺出售武器極危險	
	③次佳自我設限：美國與中共進行危險合作	④最佳自我設限：合意之合作	
否			

Glaser 提出四項原則檢視一國是否應進行軍備競賽²⁰⁸以之檢視，

(一) 軍售是否增加軍事能力。

(二) 臺灣增強軍事能力是否降低中共之安全。

(三) 臺灣增加軍事能力所帶來之益處，是否大於中國大陸因不安全感所產生之抵銷作用。

(四) 倘軍備競賽無助於提升軍事能力，則應停止軍備競賽。

在第①面項，國家之動機及其所面臨之國際環境使進行軍備競賽成為最佳選項，依前文討論，國軍之空軍力平衡逐漸向中共傾斜。出售 F-16 C/D 型戰機有助增強臺灣空防；由於現階段兩岸以「九二共識」為基礎，中共短期內對「臺獨」之疑慮降低，此項軍售成為美國最佳選項。但此項發生戰爭之可能性亦相對較高，由於臺灣所面對之國際環境迫使其必須進行軍備競賽(軍購)，更容易製造不安全及戰爭。其原因有：首先，雖然此為最佳選項，但當中共與美國安全關係面臨「安全困境」，即美國協助臺灣提高國防安全，使中共感到不安全，即難以控制「臺獨」勢力，戰爭風險可能升高。倘攻擊/防衛平衡向攻擊面傾斜，雙方均朝向攻擊武力發展，使扼阻攻擊能力降低，也使危險的機會之窗(dangerous widow of opportunity)及弱點(vulnerability)漸開，由於對彼此(臺美+中)動機之不確定，使

← 格式化: 項目符號及編號

²⁰⁸ Charles Glaser, Rational Theory of International Politics, Princeton University Press, p235,236

雙方陷入競爭，結果使雙方不斷釋放惡意(malign message)，彼此安全均因此下降。以決定協助臺灣建立軍力取得優勢，並支持預防性戰爭之政策。

在第②面項，當中共放棄使用武力或因動機改變，使其目標亦發生變化，臺灣無軍購需要，美國對臺軍售即非屬必要。臺灣進行軍購或美對臺軍售則為國內政治、軍工企業或國會選區或經濟因素驅動。

在第③面項，當臺灣所面臨之際環境及中共之侵略動機均有需要購置 F-16 C/D 型戰機，但美國卻拒絕出售。在此面項，倘美國對臺安全承諾不變，美國須增加其自身軍費開支以肆應中共軍力增加；對臺灣而言，在美國安全保護下，自可搭免費之安全順風車(free rider)。但臺灣面臨中共崛起及美國衰落，須作戰略選擇。其中包括回歸國際體系無政府(anarchy)論點，以「自助」(self-help)依賴自身力量確保生存。其中包括發展「不對稱戰爭」，在平時建立聯盟。在與中國大陸關係，由於軍事優勢受影響必須在「機會之窗」(window of opportunity)愈關愈窄與「不利之窗」(window of disadvantage)愈開愈闊前，爭取對本身最有利之兩岸關係。



在「無政府」之國際體系，臺灣仍須仰賴「自助」。經國號戰機之研發及性能提升，展現國防科研自主，滿足作戰需求，有效提升國軍空防戰力。

在第④面項，臺美中所面臨之國際環境及三者動機均在追求安全，臺灣無軍購需要、中共無犯臺動機，美國亦無軍售需要，三邊政治關係均可獲正面發展(positive spiral)。

伍、結論

- 一、 中國大陸之動機：中國大陸究為追求安全之正常國家，或有擴張野心之貪婪國家取決於其動機。對於美國而言，以防衛性現實主義角度審視美中關係，方會產生「安全困境」問題。對於現實主義者而言，國家追求權力極大化，國家間存在角逐權力問題；對於防衛性現實主義者，國家追求維護生存，

雙方要進行合作，其核心問題為「不確定」(uncertainty)，包容(accommodate)對手的核心利益是建立互信展現良善(benign)動機之方式。因此，美國對臺軍售在此一理論框架下，實為美中博奕棋局之一子。臺灣雖有「臺灣關係法」與「六項保證」維繫與美國之安全關係，但隨美中關係深化，國際環境變化，美國實力改變，美國對臺軍售，成為美國展示其決心(resolve)之重要指標。對於臺灣而言，中國大陸「統一」臺灣之動機(motive)及其意圖(intention)代表截然不同意義，其短期措施或讓利行為，乃其意圖之調整，不必然為其動機之改變。

二、臺灣不安全感(uncertainty)並未制約兩岸關係發展：2008年10月布希宣布對臺軍售，臺北外交部表示歡迎，認為可更有信心進行兩岸對話。²⁰⁹但檢視兩岸關係進展，美國兩次對臺灣請求出售F-X戰機及F-16A/B型戰機之決定一反一正，似並未影響兩岸由市場驅動之經濟交流。自1982年美國拒售F-X型戰機，至1992年美國決定出售F-16A/B型戰機，兩岸交流一如前文所述日趨熱絡。及至今日，中共仍阻撓美國出售F-16C/D型戰機，兩岸雖已簽署包括ECFA在內15項協定、開放大陸遊客來臺自由行。顯然F-16C/D型戰機之採購案受阻並未與使兩岸交流受阻，臺北亦未將之反應在兩岸關係；而美國卻要為此付出美中關係逆轉(negative spiral)之代價。

三、軍售決定影響中共對美國之認知：臺海軍力平衡向中國大陸傾斜，倘美國政府決定拒絕出售而非暫緩出售F-16C/D型戰機予臺灣，且中國大陸相信美國應出售該戰機，但美國竟未出售，將予北京更大信心，影響美國對臺軍售政策。

四、美國對臺軍售應與兩岸關係連結：臺北與華府在軍售及兩岸關係進展應採協調，使北京瞭解二者之關聯性，一旦軍售案停滯，兩岸關係不宜大幅進展。為取得美「中」關係平衡，臺北似應於兩岸關係採取重大政策前，與美國及主要亞洲盟邦進行意見交換，以降低彼等對臺北動機及意圖之懷疑與不確定。

四、美國對臺軍售需降低戰略意涵：1992年布希總統以「國內選舉」為由出售150架F-16A/B型戰機，在相當程度上有效降低中共對美國戰略意圖之懷疑。美國國內政治動態發展固有助臺灣爭取美國對臺軍售，但1992年之美國總統大選會否重演頗值商榷。2008年總統大選德州並未支持歐巴馬，歐巴馬在德州獲43.8%選票，共和黨John McCain則獲55.5%。在F-16C/D型戰機生產地Fort Worth(Johnson County)，歐僅獲25.8%選票，遠低於德州之得票率，但在康州歐巴馬則獲60.6%選票領先McCaine38.3%。²¹⁰1996年老布希總統於選舉年決定對臺出售F-16A/B型戰機之個案，對內有利爭取選區支持，對外

格式化: 項目符號及編號

²⁰⁹外交部聲明及公報彙編(97)Statements and Communiqués (January 1,2008-Decwember 31,2008) p146

²¹⁰ [Election Results 2008](#)

<http://elections.nytimes.com/2008/results/president/map.html>

可降低中共對其戰略動機之猜忌，對歐巴馬政府而言，國內政治壓力可否用
以淡化軍售之戰略意涵，使之循此模式進行，頗值觀察。

五、 大國權力更迭(power shift)對臺灣安全影響至鉅。倘中國大陸 GDP 於未
來十年追上美國為估計，美「中」關係將更為複雜，屆時臺灣又將面臨戰機
更新問題。國際環境對臺灣似將更為不利，倘 F-16C/D 型戰機售案美國無法
抗拒中共壓力，未來十年恐將更困難。美國為經濟問題所苦，又受伊拉克及
阿富汗戰爭影響，國家實力大不如前，進而限制其決策者之選擇。

六、 科技進步因素決定 F-16C/D 型戰機是否為最佳選項：南韓及日本於 2012
年將進入第五代戰機換裝，據洛克希德馬丁公司(Lockheed Martin) 透露該
公司生產之 F-16 戰機僅餘兩批訂單，倘未獲新訂單該生產線可能關閉（生
產規畫如後）。但國務院認為此係洛馬公司虛聲恫嚇。就科技進步因素，倘
臺灣錯失此次換裝，可能如 1982 年失去 F-X 戰機採購，未來須挑戰更高階
之第五代戰機，如真正適合臺灣需要之 F-35 垂直起降聯合攻擊戰機，惟屆
時仍需取決於美中兩國國勢消長。

七、 臺美經貿關係攸關臺灣國家安全：美國因囿於國內財經困難，復身陷阿
富汗及伊拉克戰事泥淖，歐巴馬政府之外交政策有朝孤立主義發展之勢，如
在敘利亞問題首次退居二線，其真正原因仍在不堪財務負擔。美國為臺灣之
安全支柱，中國大陸為臺灣之最大威脅，又為最大市場，2010 年佔臺灣經濟
成長半數，臺北市美國商會對臺灣經濟過度依賴中國大陸表示憂心。²¹¹由臺
美安全關係考量，臺灣與美國經濟關係，成為影響美國決策者評估臺灣在美
國家利益之重要性。

八、 美國對臺軍售雖日益敏感，但仍為美國新政府所要面對之難題。據美國
在臺協會前駐臺北辦事處處長包道格(Douglas Paal)表示，在敏感武器如 F-16
A/B 型戰機 之出售有其特殊時空背景，美方對中共之說詞，稱該交易係基於
國內政治需要，無關美國戰略考量。未來新政府可能傾向一上任後，即宣批
准對臺軍售，避免影響日後雙邊交往。美國在臺協會前理事主席卜睿哲
(Richard Bush III)及包道格(Douglas Paal)均認為，我國提出軍購案有倉促行事
未針對切確需要之情事。包道格表示，以 F-16 型戰機案為例，係於 2005 年
由國防部副部長蔡明憲訪美時提出，並未備妥相關說明，事前亦未與美方溝
通，美國官員循程序呈報，布希總統據此認為我國並非確切需要該機種。卜
睿哲亦認為，我國對美提出軍購案，應有足夠說服力。美國學界及官方重視
安全淨評估(net assessment)，倘我對美提出之軍購案未確切評估，其後續恐
使美方認為我國係擬藉軍購案突顯美臺關係，更不利我國實質安全。

九、 用兩岸關係緩和，加強與美國軍方交流：中共於美國上(2010)年對臺軍
售後，禁止美國軍艦在香港靠岸，艦隊改往日本靠岸，嚴重影響官兵休假，
即至近來始恢復正常。鑒於兩岸往來密切，並有直航班機，在「九二共識」

格式化: 項目符號及編號

²¹¹2011 White Paper, Taipei American Chamber of Commerce,
http://www.amcham.com.tw/component/option,com_docman/task,cat_view/gid,283/Itemid,37/

下，鼓勵美國軍艦在臺停靠，除藉以降低中共對臺美交流之猜忌外，使臺美軍事互動逐漸制度化。在作法上似可先針對美軍官兵重要資訊來源-美軍星條報(Stars and Stripes)，該報太平洋版在日本編輯並有諸多旅遊廣告，我國觀光推廣機關及臺灣旅遊業者似可在該報刊登旅遊廣告，以廣招徠。另臺灣旅遊具觀光、文化及休閒特色，吸引美國官兵來臺休假，進而爭取美國艦隊在高雄港靠岸，鼓勵美軍官兵前往臺灣度假。

- 十、對美軍購遊說宜自戰略高度審視，輔以具體雙邊國家利益勸說：美有關軍售考量除一般之通盤考量外，在決定准駁時未盡然全受戰略安全考量所限，美國對臺軍售雖有助提升臺灣之民心士氣，但臺灣安全並非唯一考量。卡特及布希總統均因選舉考量，同意出售臺灣先進戰機。但戰略考量則凌駕國內政治及個人考量，如雷根總統之於中華民國。此外，在外交遊說時，宜先瞭解軍方之「淨評估」(net assessment)，以強化說服力。

附錄

一、在美國參訪部份照片



美國喬治華盛頓大學教授 Charles Glaser(右)在辦公室與作者



陪同拜會美國防部之美國官員



美國國務院外貌

二、在日本參訪部份照片



訪問駐日代表馮大使寄台(左)



訪問日本外務省負責美日安保條約官員



訪問我前駐琉球辦事處同仁李處長明宗(中)及蘇秘書啓誠(右)

三、喬治華盛頓大學舉辦兩岸問題研討會

<https://spreadsheets.google.com/spreadsheet/viewform?formkey=dExKcE9nUVl4aXVtejhx cHVvbU5GZFE6MA>

Taiwan and Evolving Cross Strait Relations

Monday, May 9, 2011 10:15 AM - 2:00 PM The Elliott School of International Affairs
Lindner Commons: 1957 E Street, NW, 6th Floor 10:15 AM WELCOME Shawn McHale:
Director, Sigur Center for Asian Studies 10:30 AM – 12:00 PM PANEL I: DEFENSE AND
SECURITY ASPECTS Robert Sutter: Adjunct Professor of International Affairs, The
George Washington University Colin Kao: First Secretary, Ministry of Foreign Affairs,
Taiwan Nancy Bernkopf Tucker: Professor of History, Georgetown University
Moderator Bruce Dickson: Professor of Political Science and International Affairs, The
George Washington University 12:00 PM – 12:30 PM LUNCHEON 12:30 PM – 2:00 PM
PANEL II: DOMESTIC DETERMINANTS Scott Kastner: Associate Professor of
International Relations, University of Maryland Shelley Rigger: Brown Professor of
Political Science, Davidson College Steven Phillips: Director of Asian Studies and
Professor of History, Towson University Moderator Edward McCord: Associate
Professor of History and International Affairs, The George Washington University

四、作者接受美國之音採訪之新聞報導

來源：美國之音

<http://www.voafanti.com/gate/big5/www.voanews.com/chinese/news/20110517-TAIWAN-US-CHINA-MILITARY-122048164.html>

中文主頁 更新時間 2011 年 5 月 23 日 星期一 12:52 PM 格林威治標準時間 

2011 年 5 月 17 日

學者指美對臺軍售未影響美中關係

記者: 鐘辰芳 | 華盛頓



圖片來源: REUTERS

臺灣戰鬥機

中國大陸解放軍總參謀長陳炳德正在華盛頓進行訪問，美中之間因對臺軍售而切斷的軍事交流已恢復正常。不過學者說，從過去經驗看來，美中實質關係並未受到對臺軍售的影響。

普裏赫：美應重新考慮對臺軍售

中國大陸在美國總統奧巴馬去年初，宣佈向臺灣出售一批價值 63 億美元的武器

後切斷兩國軍事交流，今年一月間美國國防部長蓋茨訪華，以及中國大陸國家主席胡錦濤對美國進行國事訪問後，雙方才逐漸恢復軍事往來。

維吉尼亞大學米勒中心最近發表前太平洋美軍司令、前美國駐中國大陸大使普裏赫所撰寫的報告，表示美國應該重新考慮對臺軍售政策，以免影響到美中軍事關係。

政治方式解決惡性迴圈

普裏赫在戰略與國際研究中心舉行的報告發佈會上說：“我們的目的，是希望能將臺灣軍售議題的討論--這個容易引發軍事討論的議題，轉移到政治方面的領域，因為那才是可能解決問題的地方。”

普裏赫在報告中指出，美、中、臺三方應該設法將關於軍售議題的討論，提升到政治和經濟的層面，以破除美中之間，屢次因對臺軍售，引發兩國軍事關係緊張的惡性迴圈。

高國亮：美中實質關係未受軍售影響

美國喬治華盛頓大學訪問學者高國亮對美國之音說，儘管中國大陸指責美國對臺軍售是美中軍事關係的主要障礙，並且在去年因奧巴馬總統宣佈 63 億美元對臺軍售之後切斷美中軍事交流，但是美中經貿關係，從來就沒有受到對臺軍售的影響。

他說：“1992 年 2 此美國對臺軍售之後，如果中共會有激烈反應，那麼它和美國經貿應該是個倒退，但卻相反不是，尤其是 92 年美國出售給臺灣 F-16A/B 之後，雙方的經貿大幅增加，不僅臺灣和中國大陸經貿增加，中國大陸和美國的經貿也大幅成長，這代表什麼？對中共來講，這種經貿利益是大過一切的。”

高國亮說，中國大陸本來就無意和美國軍事交流，所以它以切斷這種交流來表達對美國售臺武器的不滿，是一種選擇性的作法，為的是避免影響到兩國的實質關係。

相關文章

- [臺灣國防部: 對美軍購立場不變](#) 

臺灣國防部表示，馬英九總統上任以來，就不斷呼籲美方出售 F16C/D 型戰機以及柴電潛艦給臺灣，這項軍購決心無庸置疑。維基揭密網站日前指

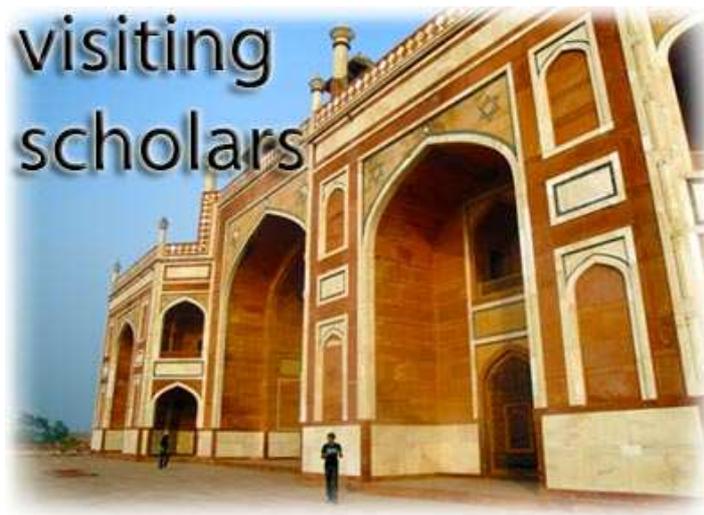
出，臺灣總統馬英九曾經向美方承諾，不會爲了證明獲得美方的支援，而要求美國出售特定武器系統。

- [臺灣藍綠人士談美國對臺軍售](#)
- [學者：美中關係不應非敵即友](#)
- [美議員：臺灣證明民主比槍桿有力](#)
- [美議員敦促對臺銷售戰鬥機](#)

五、喬治華盛頓大學席格爾中心有關作者之資料

The Sigur Center for Asian Studies - The Elliott School of International Affairs

Sigur Center for Asian Studies



Each year The Sigur Center hosts Visiting Scholars and Visiting Research Associates from around the world, who are selected on a highly competitive basis to conduct research related to Asia.

[To apply for the Visiting Scholars Program](#)

Visiting Scholars in Residence at The Sigur Center

Since the scholars do not always come into the office, it is easier to contact them via email than phone.

Muthiah ALAGAPPA, Malaysia (September 2009 - August 2011)

Tel: 202-994-6663

Email: alagappa@gwu.edu

Affiliation: East-West Center

Research Topic: "War and Peace in Asia Since 1945"

Colin KAO, Taiwan (February 2011 - May 2011)

Tel: 202-994-8847

Email: ckao@gwu.edu

Affiliation: Ministry of Foreign Affairs, Taiwan

Research Topic: "US Arms Sales to Taiwan in the Context of Security Dilemma"

Yufang FAN, People's Republic of China (August 2010 - July 2011)

Tel: 202-994-1949

Email: fanyf@gwu.edu

Affiliation: National University of Defense Technology

Research Topic: "A Comparative Study of Military Education between East and West: Cases from China, Japan, the United States and the United Kingdom"

Fei GAO, Fulbright Scholar, People's Republic of China (August 2010 - June 2011)

Tel: 202-994-1949

Email: fgao@gwu.edu

Affiliation: China Foreign Affairs University

Research Topic: "China, the U.S. and Russia Triangular Relationship and its Impact on Central Asia Geopolitics"

Masaki HIRATA, Japan (September 2010 - August 2011)

Tel: 202-994-8851

Email: hiratam@gwu.edu

Affiliation: Nagoya City University

Research Topic: "Studies on the Political Impact of the Japan Peace Movement on U.S.-Japan Relations"

Inder SUD, India (May 2009-June 2011)

Tel: 202-994-5247

Email: isud@gwu.edu

Research Topic: "Assessing Foreign Aid, With a Specific Focus on Asia and Post-Conflict"

Michael YAHUDA, United Kingdom (Jan 2008-June 2011)

Tel: 205-994-5887

Email: yahuda@gwu.edu

Affiliation: Professor Emeritus, London School of Economics

Research topic: "Sino-Japanese Relations: Bridging the Gap"